西方文官系统

中央社会主义学院
图书馆
★藏书★

VISIT…

西方文官系统

杨百揆　陈子明　陈兆钢
李盛平　缪晓非　著

中央社会主义学院
图书馆
★藏书★

四川人民出版社
一九八五年·成都

特约编辑：唐若昕

责任编辑：傅世涕
封面设计：曹　力
装　　帧：盛寄萍

走向未来丛书

西方文官系统

杨百揆　陈子明　陈兆钢
李盛平　缪晓非　著

四川人民出版社出版（成都盐道街三号）
自贡新华印刷厂印刷
四川省新华书店发行

开本787×960mm 1/32 印张 11.5 插页 6 172千字
1985年8月第一版　　1985年8月第一次印刷

书号：17118·128　　印数：1—49,400册
定价：1.80 元

编者献辞

《走向未来》丛书和读者见面了。

她凝聚着我们的心血和期望。

我们期待她能够：展现当代自然科学和社会科学日新月异的面貌；反映人类认识和追求真理的曲折道路；记录这一代人对祖国命运和人类未来的思考。

我们的时代是不寻常的。二十世纪科学技术革命正在迅速而又深刻地改变着人类的社会生活和生存方式。人们迫切地感到，必须严肃认真地对待一个富有挑战性的、千变万化的未来。正是在这种历史关头，中华民族开始了自己悠久历史中又一次真正的复兴。

在艰苦而又富有生命力的改革道路上，我们坚定了马克思主义的信仰，理解了科学的价值，并逐

步深化了对我们时代和民族的认识。今天，我们听从祖国的召唤，热情地投身于实现社会主义现代化的伟大潮流。

马克思有一句名言："思想的闪电一旦真正射入这块没有触动过的人民园地，德国人就会解放成为人。"*今天，照亮我们民族的思想闪电，就是马克思主义、科学精神和我们民族优秀传统的结合，以及由此开始的创新！

在中国社会科学院青少年研究所领导下，我们编辑了这套《走向未来》丛书。

她力图从世界观高度把握当代科学的最新成就和特点，通过精选、咀嚼、消化了的各门学科的知识，使读者特别是青年读者能从整个人类文明曲折的发展和更迭中，理解中华民族的伟大贡献和历史地位，科学地认识世界发展的趋势，激发对祖国、对民族的热爱和责任感。

她特别注重于科学的思想方法和新兴的边缘学科的介绍和应用，把当前我国自然科学、社会科学，以及文学艺术方面创造性的成果，严肃地介绍给社会，推动自然科学与社会科学的结合。

---

* 《马克思恩格斯选集》，人民出版社，1975年版，第1卷，第15页。

《丛书》是个新的园地，她将自始至终贯彻严肃认真的学风和生动活泼的文风。

《走向未来》丛书，从她一开始就受到老一辈共产党人关怀，受到学术界前辈的热情支持。

约四百年前，弗兰西斯·培根在《伟大的复兴》一书序言中，曾经这样谈到书中描述的对象，他“希望人们不要把它看作一种意见，而要看作是一项事业，并相信我们在这里所做的不是为某一宗派或理论奠定基础，而是为人类的福祉和尊严……。”我们怀着真挚的感情，把这段话献给《丛书》的读者，希望广大读者关心她、批评她、帮助她。

让她成为我们共同的事业。

《走向未来》丛书编委会

一九八三年六月于北京

前　言

现代西方国家的政府，到底对社会发挥着怎样的职能？这些职能分别由政府中哪些人来承担？这些人中最主要的部分是怎样形成的怎样组织起来的？这就是本书要探讨和力图回答的主要问题。

要了解现代西方国家，不能不了解其政治制度。要了解现代西方国家的政治制度，不能不了解其政府官员制度和这种制度的具体运转情况。此类问题，中外许多学者、专家在他们的著作论文中都提出过不乏真知灼见的看法。本书则试图在新的体系结构基础上，吸收现代政治学、法学、社会学、心理学、管理科学和行为科学的研究成果，运用新的方法和新的文献资料，从新的角度阐述自己的见解，并对某些传统理论提出不同看法。

要说明一点：本书所说的“西方国家”，主要

是指美国、英国、法国、联邦德国和日本这五个具有代表性的西方大国。日本本是东方国家，但因现时其经济、政治制度及发展水平与西方发达国家更为接近，且在国际上已成为西方集团中的一员，所以这里也按照现在人们的习惯，把它作为西方国家。

本书是集体劳动的结果，尽管在统稿、加工过程中作了努力，但在全书风格统一上仍不如人意。

作　者

1984年10月

目　录

第一章　政府中的文官系统…… 2
第一节　政府系统…… 3
政府和政府系统的涵义…… 3
政府系统的结构…… 5
政府系统的功能…… 11
政府系统的规则、机制和运营…… 15
第二节　文官制度与文官系统…… 17
文官概念的内涵和外延…… 17
文官制度…… 22
文官系统…… 26
第二章　文官系统的形成与演变…… 30
第一节　文官系统的孕育…… 31
文职官员阶层的出现…… 31
文职官员阶层的三个发展时期…… 33
文职官员阶层发展演化的原因…… 37

第二节　文官系统的形成……40
环境的巨变与政治冲击……40
中国古代文官制度的影响……44
各国文官系统的形成……48
第三节　文官系统的演进……58
系统的膨胀……58
系统结构的趋同……61
管理机构的健全……62
系统机制的完善……64
第三章　文官系统的功能……72
第一节　不同社会领域中的功能……73
政治功能……73
经济功能……79
教育、科技、文化功能……83
社会事务方面的功能……85
第二节　不同作用属性的功能……87
保卫性功能……87
统治性功能……89
管理性功能……91
服务性功能……94
第三节　不同运动方式的功能……96
立法功能……96
行政功能……100
司法监察功能……102

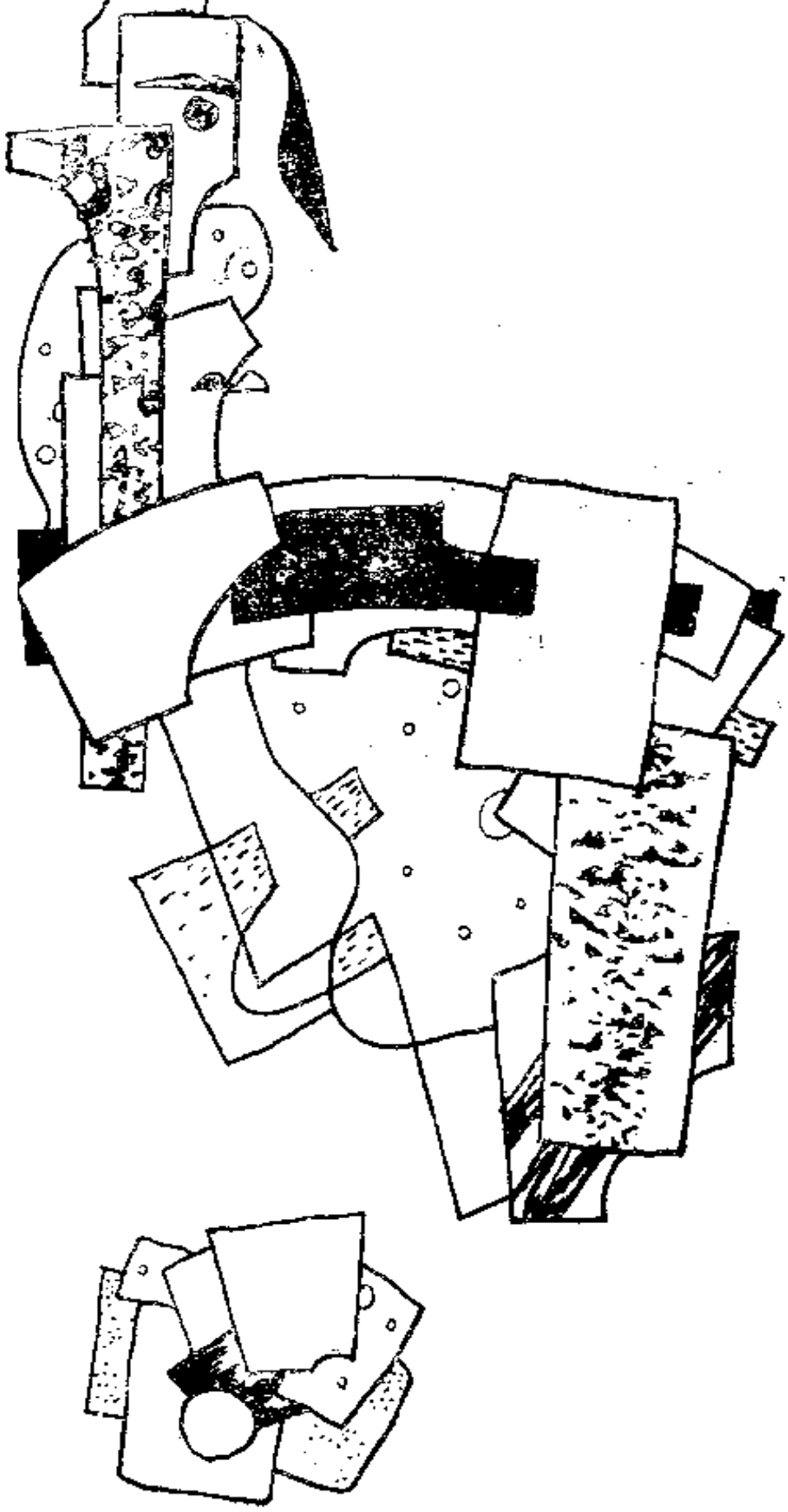
第四章　文官系统的结构…… 106
第一节　文官结构的涵义、特征与类型…… 107
文官结构的涵义…… 107
文官结构的特征…… 108
文官结构的类型…… 110
第二节　品位分类…… 112
品位分类的演变…… 112
各国品位分类现状…… 117
第三节　职位分类…… 124
职位分类的涵义…… 124
职位分类的办理…… 131
职位分类的历史发展…… 137
第五章　文官系统的管理组织…… 144
第一节　文官管理组织的沿革…… 145
文官管理组织的建立…… 145
文官管理组织在当代的发展…… 146
第二节　文官管理组织的部门化…… 148
决策性功能及有关人事机构…… 149
执行性功能及有关人事机构…… 153
裁决性功能及有关人事机构…… 154
辅助性功能及有关人事机构…… 155
第三节　西方各国政府人事机构…… 158
英国政府人事机构…… 158

美国政府人事机构……164
法国政府人事机构……168
日本政府人事机构……177
联邦德国政府人事机构……181
第六章　文官系统的规则……186
第一节　文官系统规则的功用与特点……187
文官系统规则的目的性……187
文官系统规则的功用……190
文官系统规则的特点……192
第二节　文官系统规则的种类与内容……194
关于文官身份的规则……194
关于文官行为的规则……198
关于文官流动的规则……205
第七章　文官系统的更新机制……212
第一节　更新机制的涵义……213
第二节　择优录用……215
择优录用的基本原则……215
择优录用的适用范围和标准……217
考试机关……219
考试预备程序……222
考试类型、方法和内容……226
择优录用及其保障……233
第三节　退　休……237
文官退休制度的功用及特点……237

退休的条件……240
退休的渠道……242
退休金的筹集和管理……245
退休金的种类、计算和发放……246
第四节　素质更新……250
培训的目标和功用……250
培训政策……253
培训方式和内容……258
培训设施……264
第八章　文官系统的激励机制……268
第一节　激励与激励机制……269
激励和需求……269
激励机制……270
文官系统激励机制概观……271
第二节　考　绩……272
考绩的意义和功用……272
考绩的方法……275
考绩的内容……277
考绩的实施……282
第三节　奖励与晋升……285
奖励的方式……285
晋升的原则和结构……287
晋升的程序……294
第四节　报　酬……298

报酬的原则……298
报酬的结构……303
薪金……305
津贴……309
第五节 保 障……310
保障的功用……310
职业保障……312
健康保障……313
伤残和抚恤保障……314
第九章 文官系统的监控……318
第一节 监控与文官系统监控……319
监控的一般涵义……319
文官系统监控的涵义……320
文官系统监控的历史发展……321
第二节 监控文官系统的网络……323
监控网络……323
立法系统的监控……324
司法系统的监控……327
行政系统的监控……330
第三节 重要的控制手段——文官惩戒……332
惩戒的意义及种类……332
惩戒权的执掌者……333
行政惩戒的程序……336

行政惩戒的救济…… ……340
第四节　文官工会…… 342
工会的权利…… 342
工会的组织和类型…… 344
工会的监控…… 346



第一章

政府中的文官系统

第一节　政府系统

政府和政府系统的涵义

人们经常使用的“政府”概念大致有以下几种涵义：一是指国家中央行政机关。如“政府各部”，就是指国家中央行政机关设立的各部。这是政府概念在狭义上的应用。二是指一切国家中央机关或一切公共机关的总和。如“政府立法部门”或“政府企业”，就是指整个国家中央机关的立法部门或整个公立机关所属的企业。这是政府概念在广义上的应用。三是指国家中央行政机关的核心部分即“内阁”。如“政府改组”、“政府倒台”，就是指内阁改组和内阁倒台。这是政府概念在特定情

况下的应用。四是在超国家或非国家领域中的应用。如“世界政府”，实际是政府概念在引伸意义上的应用。当然，非中央一级的国家机关或某部分公共机关就不能只称为“政府”，而要加上限定词，如“地方政府”、“州政府”、“县政府”、“州政府企业”、“省政府企业”等。

在本书中，为了讨论问题的方便，我们将在第二种意义上使用“政府”概念，即把政府作为一切国家中央机关或一切公共机关的总和。

一切国家中央机关或一切公共机关（包括其中的工作人员）的总和就构成一个系统，这就是政府系统。

现代政府系统是一个大型的人工系统，其内部结构比较复杂。稳定的政府，其各要素或各子系统间的关系比较固定、牢靠，各制约部分的力量比较均衡。不稳定的政府，有可能是结构不合理，也有可能是与环境的关系不合理。政府系统是一个动态的开放系统。在运营过程中，它与环境发生大量的物质（人员）、能量、信息交换，受环境的巨大影响，也给环境以巨大影响，在整个社会系统中发挥着巨大的、在很多情况下是决定性的功能。

文官是政府系统的一个重要部分，研究文官问

题，先要考虑政府系统。

政府系统的结构

现代政府系统一般都按其组织规则结成具有自己特点的立体纵向条状结构。现代西方国家政府的组织规则主要有两种：一、议会制，二、总统制。① 英国、联邦德国、日本采取议会制；美国、法国采取总统制。政府系统的结构分为机构结构和人员结构两个方面。

1。机构结构

政府机构在纵轴方向上分为很多层级，在横轴方向上分为很多部门，在同一平面与横轴垂直的方向上又分为很多功能运动方式不同的子系统。整个结构类似一个底大上小的金字塔。如图1—1。

在研究文官问题时，司法、立法子系统远不如行政子系统重要。因此，我们不妨把以上立体结构图展成平面图，将司法、立法子系统的结构大大简化，以便于研究。图1—2和图1—3分别为联邦德国

① 还有一种委员制。现代西方各国只有瑞士实行，代表性不广泛，这里不作探讨。

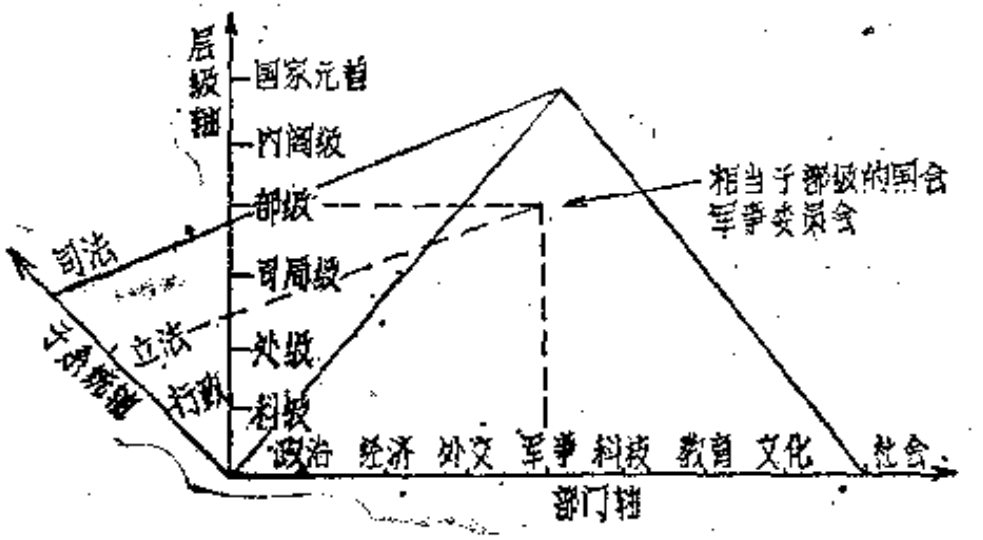


图1—1

和法国政府系统部级以上机构结构平面图。

这两图分别代表了议会制国家和总统制国家政府部以上机构结构情况，部级以下机构结构各国基本相同。图1—4表明了法国政府行政系统部以下机构结构，也可代表其它国家。

从以上三图不难看出，西方国家政府机构的结构基本上是纵向的，按系统、按部门进行垂直的指挥管理，只是在部以上有较多的横向关系。这种结构既有利于权力的制约平衡，又便于集中统一，分工负责，提高工作效率，当然也易于造成领导专断和等级制度。

联邦德国政府部以上机构结构平面图

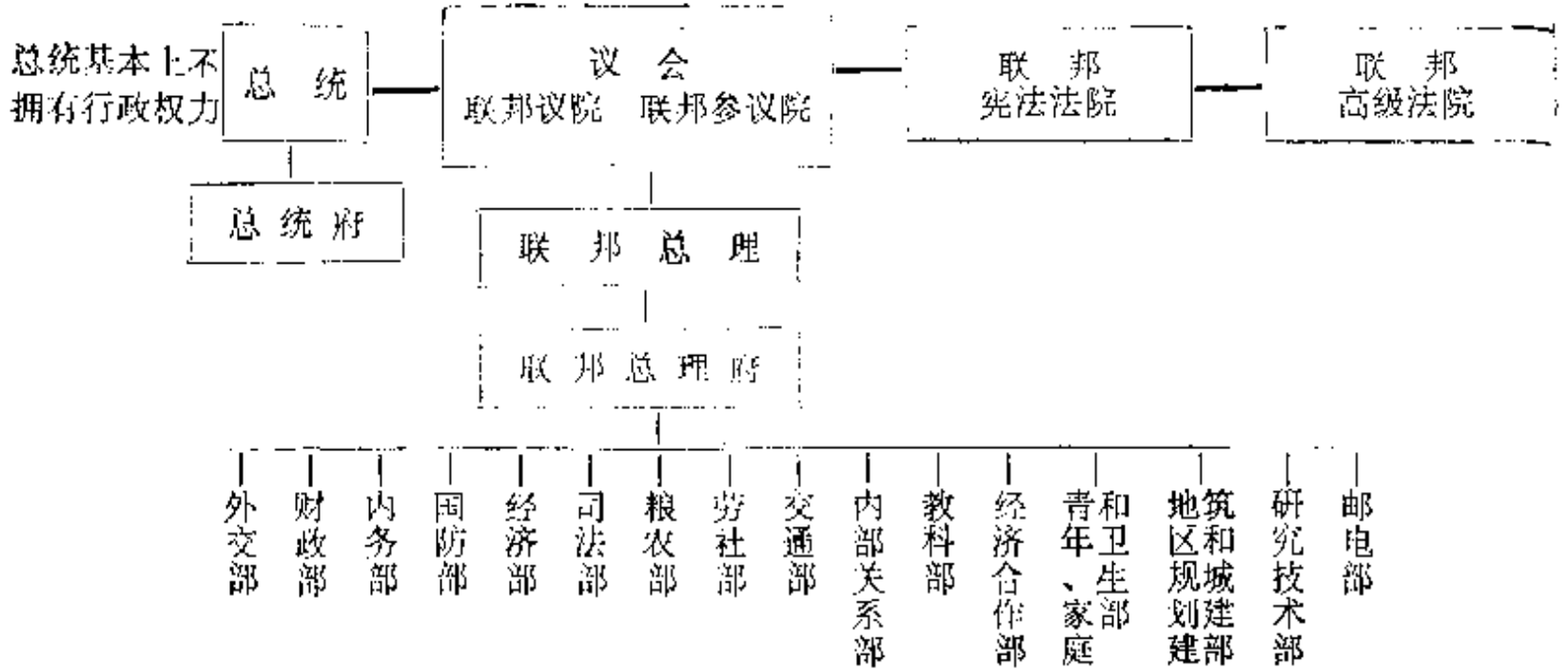


图1—2

法国政府部以上机构结构平面图

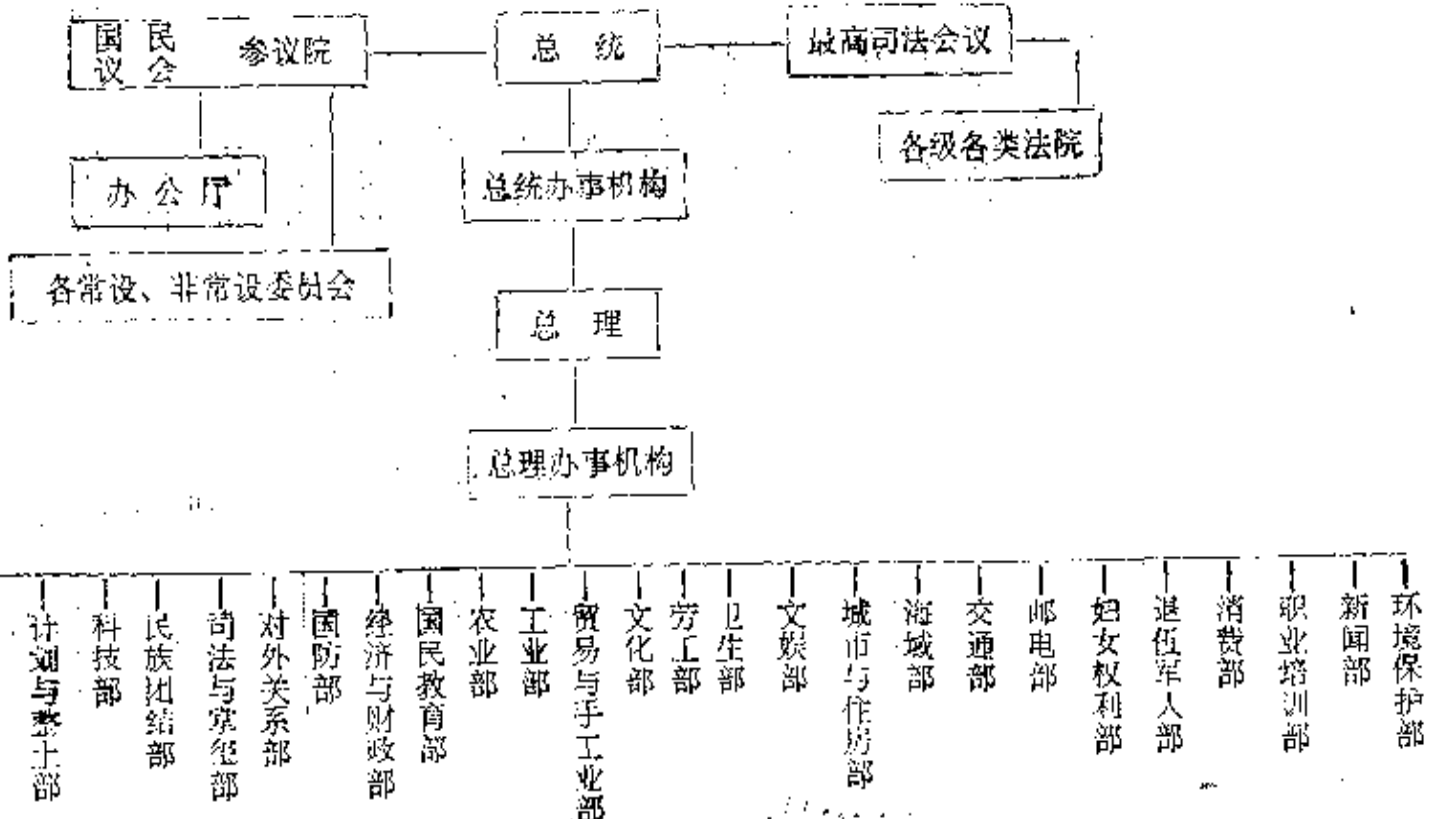


图1—3

法国政府行政系统部以下机构结构

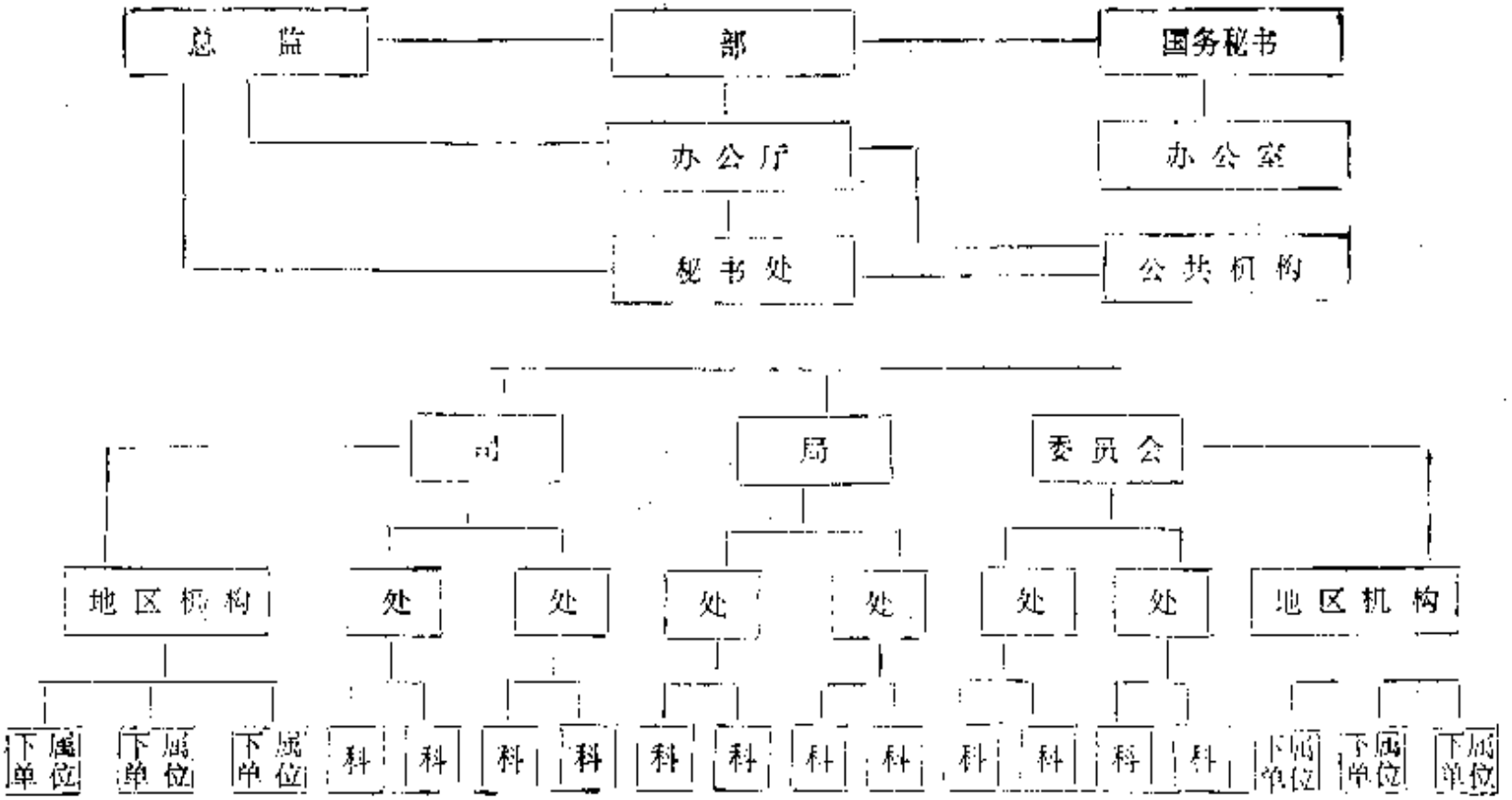


图 1—4

2. 人员结构

政府系统的人员结构与机构结构类似，也是金字塔式的，这是因为各种人员要填充到各种机构中。人员结构还有自己的一些特点：

（1）产生、任用方式方面

立法、司法、行政部级以上（含部级和一些副部级）人员是由选举和政治任命产生的，任期有限（一般2到7年，有些法官可终身任职），退休年龄一般没有严格规定。司法、立法部级以下人员大部分也是如此。行政部级以下（包括某些副部级）人员是通过考试择优录用的，无过失长期任用，退休年龄有严格规定。

（2）人员素质方面

部级以上各种人员在政治素质方面见长；部级以下人员主要长于各种专门知识和技能。

（3）人员数量方面

部级以上人员人数很少，美国最多，也不过几千名。部级以下人员人数极多，而且越往下越多，美国共有280万。立法子系统和司法子系统人数远远少于行政子系统。在美国，前两者仅占不足1/10，后者占9/10以上。

（4）在稳定性方面

机构结构比较稳定，人员结构变化相对快一些。不同素质、年龄、成分的人员可以在不同子系统、部门、层级间流动。特别是政府换届时，人员结构往往要发生一些变动。

（5）关系的复杂性方面

人员间的关系除机构间关系所规定的部分外，还有社会其它方面所规定的部分，因而比机构的关系更为复杂。年龄、性别、宗教信仰、政治态度、经历、学历、职业等都会在人员中造成种种分合，自觉或不自觉地结成明的、暗的等各种其它关系，形成某种不显眼的，但有时能起到重要作用的集团。

人员结构尽管有种种特点和复杂情况，但作为政府结构的一个方面，从政府系统运营过程看，仍然基本是纵向的，只在结构的上部发生横的联系。这种结构实际上是一种条条式等级结构。

政府系统的功能

西方国家政府系统在维持整个社会系统运转过程中的功能，可以从几个角度考察。从功能作用的

领域方面看，有政治功能、经济功能、教育、科技、文化功能、社会事务功能等；从功能作用外界的属性方面看，有保卫性功能、统治性功能、管理性功能、服务性功能等；从功能本身的运动方式方面看，有立法功能、行政功能、司法功能、监督检察功能等。不同社会制度的国家，其政府系统功能的差别主要不是在内容上（因为任何政府的功能大体都是这些），而是在各种功能的强度上。例如，同是经济功能，有的政府较强，有的政府较弱。西方各国社会制度虽相同，但政府各种功能的强度也不完全一样。

西方政府在各方面的功能大体如下：

政治方面：控制、调节私人和社会集团的政治组织、政治活动和政治思想，维护和调整现时政治制度，主持和管理国家政治活动，处理对外政治关系等。

经济方面：对非公营经济的控制、调节与服务，对公营经济的管理，对信贷、价格、税收与财政的调节和管理，外贸管制，对外进行经济援助和接收外国经济援助，发展公用经济事业等。

教育科技文化方面：监督、调节和资助私立教科文事业，发展和管理公办教科文事业，对外进行

教科文交流等。

社会事务方面：保护环境，控制人口，管理、施行社会保险和社会救济，发展公用事业，贯彻社会道德规范等。

在发挥以上各种功能时，政府要运用军事、外交、情报、宣传等手段维护本国的安全，要用官吏、警察、监狱、军队等维护阶级统治和社会治安，要通过各种法律、法令、机构、官员施行对社会各方面的管理，还要有大批工作人员进行诸如公共交通、民间通讯、环境保护、教育科研、休息娱乐、社会救济等各方面的服务。

政府在各个领域中发挥各种不同属性的功能，都要采取立法、行政、司法、监察几种方式。立法作为政府系统的功能，体现为为政府系统外的社会系统各部分制定规则，以约束其组织与行为，协调社会系统各部分及整体运营。这一功能主要由立法子系统完成，行政和其它子系统也程度不同地起到作用。行政是执行规则、实施规则，行政功能就是使规则得以贯彻的功能。这一功能主要由行政子系统完成。司法和监察功能在于发现社会系统中政府系统外的背离规则的活动和无秩序要素，并不断予以纠正或排除，使社会系统能坚持按规则规定的轨

道和秩序运营。这一功能主要由司法、监察子系统完成，行政子系统也完成一部分。

以上各种各类功能是相互作用、相互依存、相互协调的。政治、经济、教科文、社会等功能互相作用、互相配合，产生一种整体功能，作用于整个社会各个方面；保卫、统治、管理、服务等功能互相协调互相补充，产生一种总体功能，作用于社会上各种人和他们的总体；立法、行政、司法、监察互相依赖、互相配合也发挥一种整体作用，使政府系统能谐调有序地、稳定地治理社会。而从不同的角度划分的这三类功能，实际上也就是政府系统的总功能，它整个地输出到社会中，控制、影响社会的生存和发展。

某一国家政府系统总体功能和各类功能的强度在一定的时期内是相对稳定的，但也随着政府系统的环境、要素、结构的变化而变化。总功能或某种功能强度的变化，有时是系统对环境的刺激的反射，有时是系统中人员作用的结果，在多数情况下是二者的结合。

政府系统总功能的强度表明政府在社会中总的地位；在不同社会领域中功能的强度表明在社会领域中的地位；作用于社会的不同属性的各种功

能的强度表明政府与社会其它部分及社会各种人之间的关系；不同运动方式的各种功能的强度表明政府治理社会的手段和方式。

政府系统的规则、机制和运营

政府系统的立法子系统和行政子系统制定的规则对政府系统内的那部分，就是政府系统的规则。

政府系统的规则内容包括：政府系统的组织结构；各机构工作人员的数量、权力、责任、权利、义务、产生、去留及人员间相互关系；各机构及工作人员的活动方式，办事程序以及对执行以上规则的监督、检察和对违反以上规则的惩处。这些规则通常表现在一个国家的宪法和有关政府组织、政府工作人员、行政程序、针对政府工作人员的司法诉讼程序、奖惩标准的法律、法规中。例如日本的宪法就规定了日本实行议会内阁制，国会、内阁、法院三种机关互相制约、互相均衡，防止任何一机关专权。最高法院对国会和内阁决定的法律和政令有违宪审查权。内阁有权任命法官。国会议员可组成“弹劾法院”，审判受到控告的法官。日本的《内阁法》、《国家行政组织法》、《国家公务员法》

等规定了政府的机构设置、职责权限、相互关系；政府工作人员的职责、权利、义务、待遇、监察、诉讼、奖惩等等。

政府系统的行政子系统和司法监察子系统实施规则和监控实施情况的活动和作用，对政府系统内的那部分，就是政府系统的主要机制。这种机制是为保证政府系统正常运营和不断改进运营状况的。

政府系统的机制包括：确定和跟踪政府目标的机制，给定达到目标的手段的机制，运用手段、机构和人员的机制，机构、人员的更新机制、协调和组织的机制，人员的激励机制，信息流转机制等。这些机制的内容、实施者和实施方式由规则从原则上加以规定，在具体运用中，实施者（主要是行政子系统、司法监察子系统的工作人员）往往要进行创造性的发挥。

政府系统的规则和机制完善与否对政府功能的发挥起着关键性的作用。规则是人制定的，机制靠人来运用和发挥，因此，人——政府工作人员各方面的素质和状况是极为重要的。这些素质和状况包括：品质、能力、价值观、健康状况、工作干劲，以及各种各类人员的构成和结构。然而，政府工作人员的各种素质和状况又是规则和机制决定的，例

图书馆
藏书

如什么素质的人可以进入政府系统，不同素质的人员如何组合等。因此，人员与规则、机制是一个互相作用、互相依存、互相决定的整体的两个方面，政府系统的运营就靠这一整体的总体作用进行。

政府系统在运营过程中，对外发挥它的功能，使整个社会在它的作用下不断运动、发展；对内维持、调整、改善自己，使运营过程能不断进行下去。

第二节　文官制度与文官系统

文官概念的内涵和外延

“文官”一词在我国古已有之，《后汉书·礼仪制》中就有：“立春，遣使者赍束帛以赐文官”。文官与武官相对，在现代汉语中，文官是指“军官以外的官员”。“西方国家文官”中的“文官”一词是从英文Civil Servant（单指）或Civil Service（群体总称）翻译过来的，原文本无“官”的意思，有人译作“公务员”或“文职服务人员”，是比较准确的。

现代西方国家的文官并不等于军官以外的官员，它包括在政府部门工作的大量工程技术人员、教师、一般职员和打字员、勤杂工等。而国会议员、政府首脑、行政各部的负责人、法官等官员却都不在“文官”之列。那么西方国家的“文官”到底包括哪些人呢？

英国是最早形成文官系统的西方国家，1859年英国的《年老退休法》第一次较明确地规定了文官的适用范围：

（一）凡由英王直接任命或持有文官委员会合格证书，准予参加文职机关工作的；

（二）凡其酬金全部系自联合王国统一基金或由议会通过款项中付给的，均可称为文官。

1931年，英国一皇家家委员会——汤姆林委员会（The Tomlin Commission）又对文官的范围作了如下规定：

“作为国王臣仆的文官，不同于其他政治性及司法性的官员。文官以文治的治事能力被使用，其支领的年薪由国会通过，并全部由国会直接付给。”

1977年，英国内阁应下议院一个委员会的要求，再一次对文官概念进行了解释：

“凡在法律上无‘国家工作人员’身份的便不是文官。政治人员、司法人员以及部队、王室其他公务员，其服务条件有别于文官的，均不在文官之列。文官仅指内政和外交的行政部门的工作人员。”

结合以上几种对文官的规定和解释，可以看到，英国的文官就是指政府行政部门中除去“政治人员”（又叫“政务官”）以外的所有工作人员。文官不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官，也不包括法官和军人，还不包括政府企事业单位的工作人员和自治地方工作人员（即选举产生的自治机关工作人员）。图1—5标明了英国文官的适用范围：

1979年英国公共部门工作人员总数为738万。其中，中央政府231万，地方当局301万，公营公司206万。中央政府中文官712,300人，占公共部门雇佣人数的9.8%，占全国就业人口(24,930,000人)的3%以下，占中央政府工作人员总数的近31%。与其他西方国家相比，英国文官在政府工作人员中所占的比例最小，因为它的适用范围规定得最窄。

美国文官，广义地讲，是和军人相区别的所有政

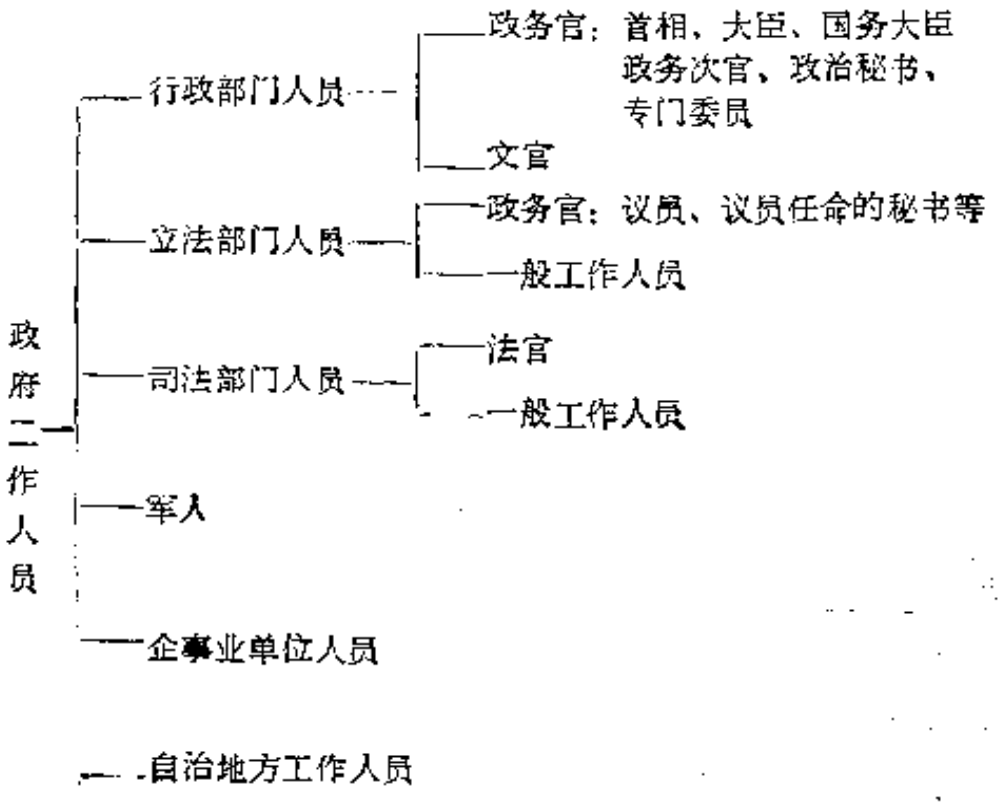


图 1—5

府雇员，除了英国文官包括的那些人员外，它还包括所有从政治上任命的文职人员。狭义地讲，是指职业文官，不包括从政治上任命的人员。职业文官也比英国文官包括的人员广泛，公共事业单位的人员、政府企业单位的管理人员也都算职业文官。1983年美国联邦政府雇员（不包括军人）280万，其中职业文官197万多人，占雇员总数的70%以上。

法国的公务员（文官）有广义狭义两种。广义

公务员包括中央和地方行政机关中非选举、非政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员；狭义公务员只包括中央和地方行政机关中非选举、非政治任命的正式工作人员。1983年法国狭义公务员有250万人，占全部就业人口的11%以上。

联邦德国的公务员分为特别职位和一般职位两大类。特别职位公务员相当于英美的政务官。一般职位公务员又分为三类：永业性公务员、名誉性（兼业性）公务员和政治性公务员。其中永业性公务员和政治性公务员加在一起相当于英国的文官。联邦德国联邦政府所属永业性和政治性公务员目前有近30万，占全国就业人口的1.43%。

日本的公务员分为特别职和一般职两大类，特别职公务员相当于英美的政务官加法官及在立法和司法部门的其他工作人员，一般职公务员则相当于美国的职业文官。1980年日本中央政府一般职公务员总数是865,000人，占全国就业人口的1.66%。

从以上几个主要西方国家的文官或公务员所包括的人员范围可以看到，英国的文官、美国的职业文官、法国的狭义公务员、联邦德国除名誉性公务员外的一般职位公务员和日本除企事业单位人员外的一般职公务员所包括的人员大致是相同的。这些

人都是政府（有的国家如法国、日本还包括地方政府）行政部门中除政务官以外的工作人员。他们在行政部门中担任从常务副部长直到清洁工的各层各类职务，既有“行政干部”，又有科技人员，既有教师，还有工人。这些人就是我们所要研究的西方国家文官。

文官制度

历史上，随着社会经济、政治、教育科技文化的发展，政府的结构和功能日益复杂，政府工作人员大量增加，在旧式的官僚集团中逐步形成了现代意义的文官。为了对文官这一特殊集团进行管理，西方各国逐步形成了一整套对文官的分类、考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休、保障等作系统规定的规章制度和体制，目的在于选贤任能，提高行政效率。这就是西方各国的文官制度。

西方文官制度是在反对封建官吏制度和早期西方的“个人赡徇”及“政党分肥”的官员制度中逐步建立和发展起来的。今天西方各国的文官制度，有以下几个带有普遍性的重要特点：

（1）法治化。在封建专制国家，官吏对君主负责，按君主的意志行事，只要能取信君主，便可为所欲为；在个人赡徇制和政党分肥制下，官吏对个人、党派或党派领导人负责，只要效忠上司或党派领导人，尽管无德无能，甚至严重危害民众，也不影响禄位。现代西方文官或公务员只对法律或法定职权负责。各国法律明确规定了文官的法定地位、权力、责任、权利、义务。文官行使权力、执行任务，都必须有法律依据。其行政行为如果超出法律授权范围或违反法律规定，便是违法渎职，要受到司法制裁。同时，文官对国家、对人民、对上级、对部署都有法定关系。他的职位、地位、待遇依法受到保障，非因违法失职不受免职、停职等处分。

（2）实行功绩制（Merit system）。这是文官制度最重要的原则之一，是为反对封建特权、个人赡徇和政党分肥制的弊病，实现担任公职“机会均等”的原则建立起来的。功绩制体现了“任人为贤”和“奖优罚劣”。它包括两方面：公开考试，择优录用；严格考核，论功行赏。在西方封建专制个人赡徇或政党分肥制下，官吏的任用、升黜、赏罚往往根据君主、首脑或政党领袖个人的好恶，既

不重视业务能力，对这种能力也没有什么客观的衡量标准。功绩制则根据较为客观的标准确定的业务能力和其它工作素质，决定文官的录用和奖惩。

（3）用人注重知识和专业。封建官吏制、某种个人赡徇制和政党分肥制用人不注重专业，有时甚至不注重知识，这与当时政府的职能主要是统治有关。现代政府功能中管理和服务的比重越来越大，政府公务日趋专门化。除少数高级职务外，大量的中级、下级职务非有所需专门知识和技能不能胜任。这种专门的知识和技能往往要经较长时间的正规教育方能获得。除美国外，西方各国一般都规定相应的学历作为一定职级文官考试录用的条件。美国虽对学历无明确规定，但在考试时也极注意检验应试者的基础知识和专业能力。政党分肥制倡导者的“政府工作平凡简单，任何人皆可胜任”的理论，是现代文官制度所彻底否定的。

（4）规定“政治中立”，实行职务常任。封建君主和贵族集团把政府官吏看作是自己权力的派生物；政党分肥制时党魁把政府官员当成扩大本党权力，增加本党力量的工具，因而官吏、官员都带有很强的政治色彩。现代文官制度则要求文官在政治上“保持中立”。西方各国都规定文官不得参加某

些政治活动，不得担任选举公职（要担任，就要辞去文官职务），不得接受政治捐款等，并规定文官“无过失不受免职处分”，“不随内阁而进退”，保证文官的职位、去留、待遇、前程不受党派政治斗争的影响。

（5）进行科学管理。现代各国文官的数量比封建时代及个人赡徇、政党分肥时期官员数量大为增加，管理文官的工作随之日益复杂，必须用科学的人事管理方法才能应付裕如。科学的管理方法主要包括人员分类、统一管理、智力开发、动机诱导等。

人员分类：西方国家对文官采用的分类方法，基本上可归为品位分类和职位分类两种。分类就是使文官结构标准化、明确化，使管理有所遵循，使文官明确自己的升迁路线和奋斗目标。

统一管理：各国都形成统一管理文官的机构。这些机构根据统一的法律、法规对文官进行统一管理。这样可以使各部门互相协调，减少混乱和苦乐不均，促进人才合理流动。

智力开发：各国都注意文官知识的更新和能力的提高，以各种形式对文官进行培训，以保证文官素质能不断适应新形势、新任务的需要。

动机诱导：运用行为科学和管理心理学的方法调节人际关系，加强团结意识，培养竞争和合作精神，发扬责任感和荣誉心，调动文官的主动性和积极性。

（6）讲求职业道德。封建时代及个人赡徇、政党分肥制时，官吏无所谓职业道德，贪赃枉法、以权谋私、仗势欺人，习以为常。现代文官作为常任的政府工作人员，对外以官方代表的身份出现，要求他必须忠于国家，为国家的总体利益服务。对此，各国都作了相应的规定。这些规定一般包括依法行事、廉洁奉公、遵守纪律、严守机密、不得经商、不得参加与本部门有关的赢利活动、不得兼职等。有的国家还对文官的言谈举止作了某些规定，如“给任何人以公正不阿的印象”，“言谈克制保留”等。

文官系统

由于在任用方式、职业保障、政治要求、权责待遇、工作内容方面有着自己明显的特点，而这种特点又与政府其他工作人员如政务官或企业工人有很大的不同，在政府系统内就形成了一个以文官为基

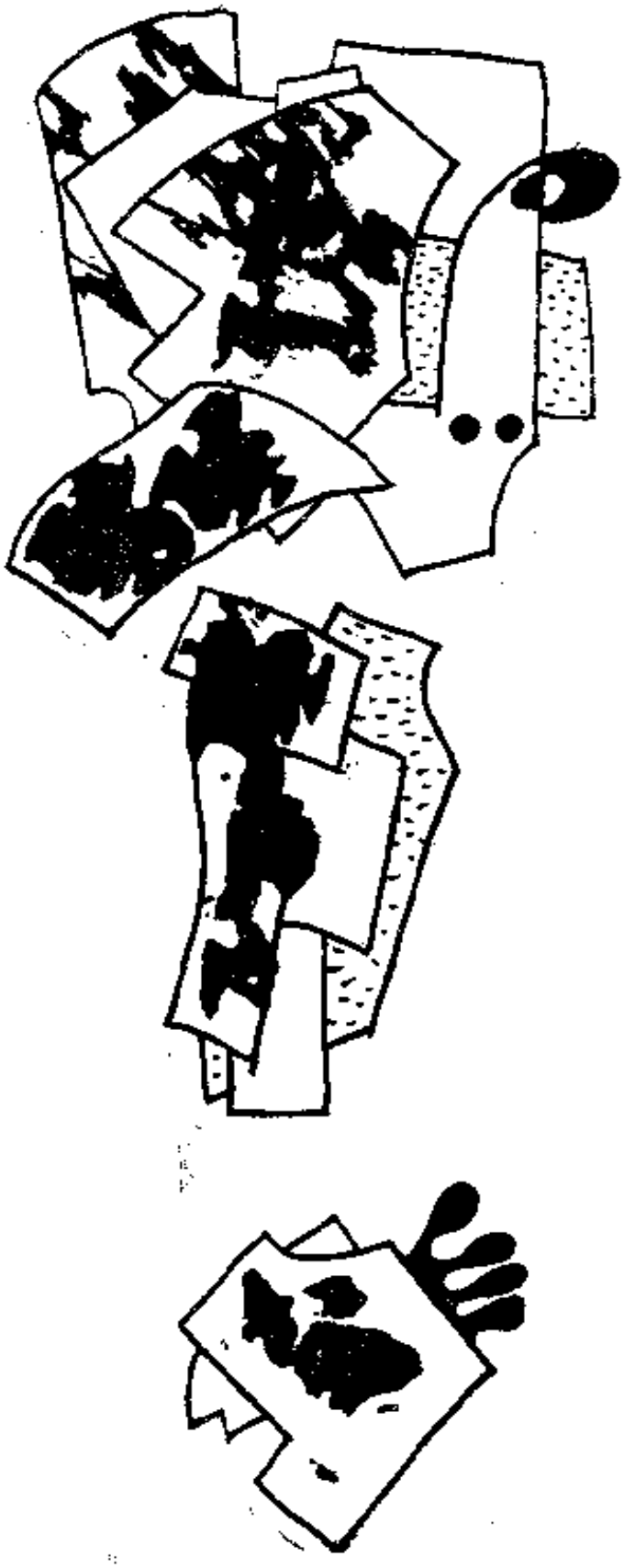
本要素的系统——文官系统。

文官系统有着与政务官系统或其他政府子系统有较大差别的自己独特的功能、结构、规则、机制和运营方式，在政府系统发挥各方面的功能时，文官系统的功能及运营起着独特的、重大的作用。在政府系统的金字塔结构中，文官系统占据着下层、中层和中上层的大部分，这个部分本身又是一个金字塔式的结构。文官系统的规则一方面来自系统本身，但大部分却来自政府系统其它部分。文官系统的机制和运营也要受到政府系统其它部分的巨大影响，并反过来给政府系统其它部分以巨大影响。因此，必须把文官系统放在政府系统中来考察，才能说明文官的种种问题。

研究文官问题，仅仅考察文官制度是不能了解文官的全貌的。文官制度并没有包括文官在政府中和社会中的作用部分，这样也就难以说明这些制度产生、存在和演变的原因。文官制度实际上仅是从法律上、文件上静态地考察文官，而没有从整个社会的角度动态地看问题，这样就看不出文官这部机器究竟在怎样运转。文官制度是整个政治制度的一部分，与政治制度的其它部分有着密切的联系。用文官制度说明文官问题，很难准确地、全面地揭示

文官与政府其他人员及文官与社会的关系，而只能揭示他们在法律上的一部分关系。文官制度现已成为法律化、制度化、系统化的一个整体，各项具体制度间有着密切的联系，互相依赖、互相制约。把文官制度分为考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休、保障、分类等十几个部分平列起来分别加以研究，还不能揭示这些制度间的内在联系，因而也不能揭示文官本身的内部关系。

要克服以上种种不足，只有把文官作为一个整体，从它的形成演变、功能、结构、管理组织、规则、激励机制、更新机制、对它的监控等几方面入手，用系统的方法进行研究，才能全面地、准确地、动态地揭示文官自身和文官与外界的种种复杂关系，才能把有关文官的一整套规定和作法搞清楚，才能达到我们研究和了解文官问题的目的。



第二章

文官系统的形成与演变

第一节　文官系统的孕育

文职官员阶层的出现

中世纪的西欧与秦以后的中国，在社会结构上明显不同。统一的、中央集权的大国始终是中国社会的主导形式，而分散的、诸侯割据的小邦、小国是西欧社会的主要格局。当时西欧各国的经济结构是领主-农奴制经济，政治结构是贵族与教廷的联合统治，意识形态结构是与早期基督教平等、博爱、牺牲精神背道而驰的经院神学。

这种分散的社会结构中的政府组织有自己明显的特点：君主力量较弱，封建采邑中的公侯各自为政，经济、政治、意识形态的统治者直接合而为

一。当时西欧各国不仅没有中国那种以儒生为主的职业文职官员阶层，而且根本就没有一般意义上的文职官员。14世纪末叶以前，英国的“官吏”全部是教士和贵族；16世纪以前，法国统治人民的是占有大片土地互相割据的封建诸侯；17世纪中叶前的德国与法国的情况类似；日本当时的社会结构与西欧接近，所以到19世纪70年代，统治国家的“官吏”还主要是武士。

当时西欧各国政府的功能十分简单：主要是保卫性和统治性的（管理诸侯领地、税务和王室财产等也是保卫和统治性功能的一部分），管理和服务性功能及在社会事务领域方面的功能几乎不存在。中世纪晚期，随着城市的繁荣，政府的功能增加了一些，但仍十分有限。而且，承担这些增加的功能的官员大都是兼职性和荣誉性的。

14世纪末叶以后，由于城市手工业、商业、金融的发展和文艺复兴运动的兴起，西欧社会结构发生了深刻的变化，政府结构也开始发生变化。西欧各国君主在市民等级的援助下，先后建立了统一的、专制的中央集权政府。随着政府管辖范围的扩大，政府功能相应增加：统治和保卫需要投入更多的力量，行政、财务和司法部门需要扩充，君主与

等级议会的关系需要进行协调，地方贵族的势力需要加以抑制。于是一种新的政府结构在西欧各国先后形成。

在新的政府结构中，出现了一类由专制君主直接任命和指挥、协助君主进行统治、对君主负责、依赖和效忠君主的文职人员，这就是西欧最早的文职官员阶层。这些文职官员既有原来的贵族、教士，也有普通人，他们一方面作为君主统治人民的工具，一方面作为君主抑制地方贵族和等级议会的力量。

文职官员阶层的三个发展时期

从文职官员阶层的出现到文官系统形成，西方各国历经了不同的历史发展过程，其间，有关文职官员的规定和制度的演变过程，在各国也很不相同。但是，从政府结构-功能的变化与文职官员制度的变化关系上看，可把西方文职官员阶层发展的历史大致分为三个时期：

1. 专制君主—恩赐制时期

14世纪末叶以后，在英国出现的文职官员阶层

尽管是统治者中的一部分，但被国王视为私人奴仆（Servant），其衣、食、住、行等供给，皆仰赖国王恩赐，政府各部经费被列在“宫廷开支”中。所以这些文职官员被称作Crown's servant，即国王的臣仆，后来的Civil Servant(文官)就是由Crown'sServant演化而来的。

法国16世纪建立中央集权国家后，各级政府政务的推行也开始逐渐掌握在国王任命的文职官员手中。这些官员一般叫监察官或监督官（Intendant）原属司法性质，亨利四世时，其职权扩大为随军官吏，后来又随军留在各省，成为中央派驻各省的常设官员，其官职的获得，大多由国王恩赐，也有的靠贿买而来。

17世纪中，德意志专制君主将军队的管理制度应用于政府的财政、邮政等行政事务上，帝国顾问性质的枢密院演变为行政机关，形成德国最初的文职官员阶层。这些文职官员由君主任命，服从、效忠君主。

日本在明治维新以前，封建贵族统治结构已逐步向中央集权的官僚统治结构转化，位于江户的中央政府内已有部分文职官员。这些官员的官位也是靠恩赐获得的。

2. 资产阶级权贵——个人赠徇制时期

1688年“光荣革命”以后，英国确立了君主立宪制政体。重要官员的任免实权逐渐由国会所掌握，一般官员的任免仍受到国王和枢密院的控制。由于当时尚无法治化的官员制度，议会和国王共同控制的官员任免制度，仍然不能完全摆脱恩赐制的影响，以至生用私人和卖官鬻爵的现象大量出现。18世纪初，首相沃波尔（Walpole）使其儿子在政府里挂名并用公款在巴黎挥霍享乐；议员格伦维尔（Grenvilles）竟将掌玺处秘书的职位“预约”给他4岁的亲戚。政府的官职成了个人赠恩徇私私相授受的赠品。这个时期的官员制度叫作“个人赠徇制”。

1776—1829年，在美国建国之初的50多年中，其官员制度基本上也是个人赠徇制。尽管当时政治派系已经出现，政党也开始萌芽，但从华盛顿到门罗，各届总统对阁员和其它重要官员的任用，均非以党籍隶属为主要标准。重要官员大都是受过良好教育的、有钱的、独立战争中的功臣（所以这个时期又被称为“绅士政府”时期），而一般官员的任用主要以和重要官员的私人关系为转移。

法国在1789年大革命后近100年的时间里，其政体经历了复杂的变化，官员制度的变化也很频繁。到第三共和国以前，各级官吏的官职基本上是由带有资产阶级性质的君主或其他资产阶级权贵根据个人的好恶授予的，因此带有明显的个人赡徇色彩。

普法战争以后的德国和明治维新后的日本也都有过几十年的个人赡徇时期。

3。政党政治——政党分肥制时期

进入19世纪后，在议会制度进一步发展的同时，英国的两党制度基本上形成。随着执政党的更替，经常引起政府行政人员大规模的换班。执政党把官职作为战利品，合法地、公开地进行“肥缺分赃”。营私舞弊、买官求职盛行一时，无功受禄者与昏庸无能之辈纷纷登上权力的宝座。这时便出现了一个官员制度的“政党分肥”时期。

典型的政党分肥制是在美国出现的。美国第二届总统约翰·亚当斯在去职前的几个小时内任命了大批联邦党官员。与联邦党有政见分歧的托马斯·杰斐逊继任总统后，采取了清洗这些“午夜任命”的官员的措施。这时便有了政党分肥的萌芽。1829

年安德鲁·杰克逊总统任职后，政党分肥制便大规模地实行起来。在他8年的任期内，他大约用本党党员更换了1/5的政府官员。此后，政党分肥愈演愈烈，新总统一上台，大小官员几乎全部被总统的同党所更换。这种状况一直延续了约半个世纪。

法国在第三共和国时，官员制度也进入了政党分肥制时期。不过其政党分肥的方式与英美有所不同。法国是多党制国家，一个党取得绝对胜利的情况很少出现，而且政府采取的是各部自行决定用人的制度。各党议员往往与行政长官互相勾结，安插同党担任公职。行政长官如不配合，则会失去议会的信任，地位发生动摇。因此，当时的官员只需效忠所属党派或党派领导人，而并不注意尽职工作。

日本在1898年政党内阁出现后，也产生过政党分肥制的一些弊端，不过时间比较短，到1901年山县内阁时期便基本消除了。

德国的情况比较特殊，在其文官系统形成以前，没有出现过政党分肥时期。

文职官员阶层发展演化的原因

恩赐制的官员制度是由统一的中央集权政府和

政府中君主权力占绝对优势这种结构，以及政府的功能主要是保卫性和统治性的所决定的。随着资产阶级取得政权，政府的结构和功能发生了变化，恩赐制的官员制度也相应地发生了变化。

资产阶级逐步掌握政权的过程中出现的个人赡徇和政党分肥制，也与西方各国政府结构和功能的演变及社会结构的演变密切相关。资产阶级开始时往往是（通过议会）与专制君主联合进行统治，因此不能不受到专制君主-恩赐制的影响，（英、法、德、日都是这种情况，美国则受殖民地时期代表英王的总督的恩赐制的影响）但又不能完全采取恩赐制，于是便有个人赡徇制出现。随着资产阶级力量的壮大和君主力量的减弱，资产阶级各政派之间的斗争逐渐取代资产阶级与封建势力的斗争。成为政治斗争的主要内容。这种斗争是以政党斗争的方式出现的，因此便出现了政党分肥的官员制度。

在资产阶级初掌政权的时期，政府的功能仍然比较简单。除保卫和统治外，仅有小规模的管理和微不足道的服务。因此政府组织规模小，官员数目少。1790年，美国联邦政府总共才有300名官员，其中国务院仅有5名书记官。1801年美财政部中央机构仅有78人，邮政局由邮政总长和7名办事员经

营。英国政府1841年时仅有官员16,000多人，到了1861年也不过31,000多人。日本明治维新后建立三职制政府机构。三职制就是政府仅设总裁、议定和参与3种官职。维新初期政府三职人数共125人。在1871年到1885年的第三次太政官制政府内，12个中央机构的高级官员一共仅59人。

政府功能简单还表现在行政费用支出上。美国1789——1800年间，每年行政支出平均600万美元；1811——1820年间每年平均支出2,400万美元。即使到了1841——1850年间，每年行政费支出也不过3,200万美元。

由于政府的功能主要是统治性的，统治性强调的是维护掌权的社会集团的利益。因此起用掌权社会集团的分子，熟人和同党最为可靠。这也是个人赡徇制和政党分肥制由以产生的原因之一。

社会经济发展和意识形态的变化也为个人赡徇制，特别是政党分肥制的实行提供了条件。工业革命使交通和信息沟通更加便利，为政党进行宣传和组织选举提供了有力的手段。民主思想的深入人心，使选举权进一步普及，为议会选举和政党活动提供了更广泛的社会基础。在安德鲁·杰克逊总统宣称“政府工作最简单不过，任何理智正常的人皆

可胜任”，和威廉·马尔克西公开声称“在政治上要象在爱情上、战争上一样，战利品归胜利者所有”时，很少有人认为有什么不妥。可见，这种说法一方面反映了当时政府功能确实简单，一方面也说明了当时的社会思潮。

随着社会环境和政府功能发生的新的、巨大的改变，文职官员阶层也发生了巨大的变化。19世纪中期以后，在西方各国陆续形成了现代意义的文官系统。

第二节　文官系统的形成

环境的巨变与政治冲击

文官系统之所以能在19世纪的西方形成，有着深刻的社会政治、经济和文化背景。

19世纪中叶以后，西方各国陆续完成了本国的工业革命，社会经济得到了迅速发展。发展中的经济，给国家政治生活带来了许多新影响。首先，社会化的大生产促使政府增加了管理社会事务的内容。政府不但管理治安、国防、财政、税收等传统事

务，而且日益增加对经济、文化等新的社会事务的管理。一般地说，凡是涉及全社会的事情，没有政府的参加是很难搞好的。其次，在工业革命中发展壮大起来的资产阶级和其它社会阶层，不断地提出自己新的政治要求。如要求建立廉洁而有效率的政府，要求更多地参与政治事务，要求政府公职向社会更广泛地敞开等。加之社会发展使教育逐渐普及，社会文化水准逐步提高，又为资产阶级和其它社会阶层的广泛参政提供了文化基础。

在变化中的社会环境面前，原有的政府官员体制日益暴露出严重的问题，它们主要是：

1．结构性贪污腐败

由于政府在体制、制度等结构方面存在着许多问题，因而引起了大量的贪污和腐败现象。政党分肥制所造成的许多弊端就典型地反映了这种情况。

当时在英国，公职买卖司空见惯，请人代官的事情层出不穷。在政府中甚至还发生过请人代官三十年而不到任的事件。一些贵族子弟认为政府职位轻松舒适，纷纷钻营公职，使得许多政府公务往往因年龄能力、品质道德、身体状况等原因而不能完成。1854年的克里米亚战争进一步暴露了英国政府官员

的无能，后勤供应远远跟不上前线疾行的战事，由此造成大批将士的伤亡，并因此导致了亚伯丁内阁的倒台。

政党分肥在美国也有大量的丑闻。早在杰克逊总统任内，陆军部长乔治·克劳福德就曾串通司法部官员在“盖尔芬债权要求事件”中贪污了数量巨大的以旧债利息为名目的美元。在格兰特总统任内，大富翁杰·古尔德通过贿赂总统亲近人员，垄断黄金交易，谋取了暴利。冒险家威廉·特维德收买了纽约市政府和州议会，侵吞公款在4,500万至2亿美元之间。马克·吐温的《镀金时代》无情地揭露了这种情况。

2.周期性政治震荡

在政党分肥制实行期间，随着每次大选的结束，选举中获胜的政党总要大幅度撤换前任政府中的官员。每次官员的撤换都会引起统治秩序的混乱，形成周期性的政治动荡。这种混乱和动荡一方面表现为干扰了最高层次政治决策人的正常活动，一方面表现为大量官员被更换，引起社会动乱。

1841年，为了应付众多的求职者，美国新总统哈里森从早到晚接见党徒，劳累过度，患了肺炎，

任期刚满一个月便去世了。因为谋求官职者太多，总统们为此耽误了大量时间。林肯总统曾抱怨说，如果他的后院着火，他都没有时间去救。加菲尔德当选总统后，日夜忙于应付那些钻营官职的人。他写道：他遇到“老练的、谋求官职的人，他们像劫路人掏出手枪那样把求职申请书掏给我……。”任职后不久，在华盛顿的巴尔的摩——波托马克车站，一个求职不成而愤懑填胸的芝加哥律师查尔斯·吉托用手枪击中了加菲尔德总统的脊骨。霍华德总统不无感慨地说，分肥制使十个人变成了九个敌人，一个忘恩负义者。这种情况严重干扰了政府高层次的政治的决策，使政府功能失调。

周期性政治震荡另一方面的表现是大量官吏被撤换。每一次总统大选都带来一次人事调整的大风暴，不但造成大批官员的失业，而且破坏了政府工作的连续性，甚至还酿成了下一次动乱的根源。1846年起曾在萨拉姆关税署工作的美国著名作家纳撒尼尔·霍桑，1849年6月因新总统上台而失去了政府职位。著名诗人沃尔特·惠特曼也曾因同样的原因失去了工作。新任总统撤换官员的对象主要是反对党成员，并且撤换的范围极其广泛。甚至在“彭德尔顿文官法”通过之后的1884年，仍有10万共和党

官员被新上台的克利夫兰总统解职，代之以民主党人。

西方其它国家因政党分肥制带来的政治动荡虽然没有美国那样典型，但震荡所造成的影响也十分严重。

3.缺乏效率与人才

以私人关系和政治派别为标准任免官员，必然使各种无能之辈充斥政府，使政府缺乏人才，管理缺乏效率。在上述两个弊端中所举之例同样能说明这一点。在政党分肥制的后期，效率与人才问题已成为社会各界人士抨击政府官员制度的主要目标。

由于西方当时的政府人事系统中存在着如此广泛的问题，它已远远不适应各国政治、经济、社会发展的需要，因此改革旧的文职官员体系，建立新的文职官员系统的要求就提到日程上来。现代文官系统正是在这种背景下形成的。

中国古代文官制度的影响

中国古代文官制度在世界上独具特色，早在春秋战国时期，就已经出现了职业文官队伍。秦始皇统

一中国后，文官制度又得到了进一步的发展。在长达两千年的封建社会中，中国文官制度经过不断调整，日臻完善。随着东西方文明的不断交流，中国文官制度的经验流传到了西方，为西方政府所吸收，对西方文官系统的形成起到了很大的推动作用。这是西方行政学家所公认的。

1. 马可·波罗式的敬佩

许多在中国生活过的西方人曾把古代中国的伟大和神秘传遍世界。遐迩闻名的马可·波罗就在中国生活过十多年。他担任过元朝的重要官员，深入到中央和地方的政治活动中，谙熟中国古代文官制度的奥秘。他对中国的精彩描述，通过《马可·波罗游记》拓展了西方人的视野，使得刚从中世纪愚昧中醒过来的人们看到了东方文明的光彩。

明朝中叶，飘洋过海到中国传教的利玛窦，在向西方介绍中国社会生活方面是继马可·波罗之后的又一个重要人物。利玛窦在中国28年，交往较密的士大夫约130余名，日常接触者不计其数。在长期的生活中，利玛窦对中国文化产生了深深的敬佩，在他与国外友人的通信和介绍中国的著作中，对中国的政治、经济和社会生活作过大量的宣传。

明朝中叶以后，从西方来中国的人士逐渐增多，就职于中国政府或学术教育机构者也大有人在。洋务运动中，清政府曾聘请外国人在中国政界担任技术、军事和教育等多方面的职务。这些曾在中国进行过交流、访问和工作的西方人士，在了解和介绍中国文明中起到了重要作用。

2.科举制的魅力

科举制是中国文官制度的基础，它的原则曾引起了西方人的特殊兴趣。葡萄牙传教士克鲁兹（Gaspard da Cruz）在1569年出版的《中国游记》一书中，曾对中国通过科举选拔官员的作法备加称颂。另一个计划在中国设立使馆的葡萄牙修士胡安·贡萨雷斯·德万多萨(Gonzalez de Mendoza)1583年出版了《伟大的中国》一书，书中第14章详细介绍了中国科举制的考试方法和内容。此书在罗马出版后，很快被译为多种文字，广泛流传，引起欧洲人对中国政治制度的认真关注。用英文出版的有关中国官员制度和政治制度的书籍，在1570——1870年的300年间即达70种之多。其中的《文学考试制度》、《中国札记》、《中国的历史与现状》等书，极力称赞中国文官制度，尤其是科

举制，并力主英国政府仿行。这个时期英国驻华使节，也向本国政府汇报过同样的内容。1866年10月，北京同文馆馆长马丁（W·Martin）在美国波士顿曾给东方学会做过“中国的竞争考试”的报告，向美国人介绍科举制。法国伟大的学者伏尔泰和孟德斯鸠在他们的启蒙主义著作中，对中国文官制度也进行过介绍和评述。西方人心目中表现“机会均等”的科举制，曾使一代西方哲人心悦诚服。

3。“考试”的重炮轰开了英、美的国会大门

隋唐以后，中国录用政府官员，实行的是公开考试、择优取仕。“考试”犹如一门重炮，轰开了保护政党分肥制的英美两国国会的大门。

在1855——1870年英国文官系统形成时期，当时著名的英国刊物《绅士杂志》、《伦敦杂志》、《雾杂志》等，先后撰文介绍中国录用官员的程序和方法，主张英国实行中国式的文官考试。这种观点影响很大，因此招致反对择优取仕的议员对中国文化的指责，说中国文化是“小脚、鸦片和科举”。

美国文官系统的形成，也深受中国科举考试的影响。1867年10月，《北美评论》杂志撰文称誉中

国的考试取仕。改革官员录用方法的有力鼓吹者，罗得岛州议员托马斯·詹科斯(Thomas Jenkes)，在1868年5月14日以“书约联合委员会”名义向国会提出的报告书中，曾专门辟有一章论述中国的文官制度，引起参众两院国会议员广泛的兴趣。1870年，斯皮尔（W·Spear）写作《中国与美国》一书，盛赞中国文官制度。《哈泼杂志》也登过此类文章。正是由于这些原因，中国革命的先行者孙中山先生曾指出：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度原来还是从我们中国学过去的。”

各国文官系统的形成

文官系统在西方的建立经历了一系列曲折的过程，文官系统建立的主要标志有两个：

第一，政务官与事务官相区分。政务官是选举产生的官员和由这些官员从政治角度考虑任命的官员，他们有任期的限制，随选举的成败而进退；事务官是常任的官员，不受选举的影响，没有重大过失可以一直工作到退休。这种区分标志着西方政党政治的成熟。这种区分的结果造成了职业文职官员

阶层的产生，这些职业文职官员组成了文官队伍，他们有着特殊的集团利益。

第二，考试择优录用制度的建立。考试择优录用制度建立以后，一方面保证了事务官所应具有的基本素质，防止了个人赡徇和政党分肥制的种种弊端，另一方面又促使事务官队伍迅速发展为独立的社会集团。这既保证了事务官的来源，使得考试与事务官员紧密联系在一起，又保护着这个集团的特殊利益。

文官系统的建立在西方各国有着各不相同的历程，下面我们将围绕着上述两个标志介绍西方主要国家文官系统的形成过程。

1。英国

政务官员和事务官员的分化，是英国文官系统形成的第一步。为了防止国王通过其所任命的官员干预议会的活动，议会从17世纪末就开始通过一系列的法律、法令限制国王的官员任命权。1694年议会规定新成立的税务局官员不得参加议会，1699年议会规定将此法律推广到其它部会。1701年议会在《王位继承法》（Act of Settlement）中，又重申前律，规定从汉诺威王朝以后，“凡受国王的任

命及得国王年金者，皆不能当选为下院议员。”为了使议会便于控制政府各部，这个法律同时还规定，各部会大臣例外，可以同时是下院议员。从此以后，英国的官员队伍中便开始有了“政务”和“事务”的区分。1710年议会颁布法令，规定邮政人员不得参与选举活动，进一步明确了事务人员的行动准则。政党政治的发展，为政务官与事务官的区别提供了存在的基础。进入19世纪后，英国由选举造成的执政党更替和内阁变迁，经常引起政府行政系统的动荡，因此，政务官员与事务官员的区分就更为必要。1805年，英国财政部首先设立了一个常务次官（事务官），以后30年间，其它各部也相继设立了这一职务。从此，英国政府的文职官员就明显地分为两大类，一类是政务官，一类是事务官。

英国文官系统形成的第二步是从改革东印度公司职员任用制度开始的。东印度公司是由政府出面组织的独占性贸易公司，成立于18世纪初。由于东印度公司在印度享有特权，它的职员捞取了大量财富，因此大批人纷纷挤入。1853年，英国议会任命马考莱组织委员会调查东印度公司的职员任用制度。在调查的基础上，马考莱拟成报告书。报告书

的基本思想是通才教育、择优取仕。这成为东印度公司录用人员制度的蓝本。英国哲学家密尔称这是英国政治史上极其重要的改革。在此前后，财政大臣格莱斯顿委托查理·屈维廉调查政府人事行政的状况，拟成《屈维廉——诺斯科特报告书》，即《关于建立英国常任文官制度的报告》。报告将事务官与考试连系在一起，即凡欲担任政府事务官者，必须经考试录用。1855年5月21日，刚上台的帕麦斯顿政府为了迎合舆论，以枢密院命令的形式颁布了依据上述报告书内容拟成的《关于录用王国政府文官的枢密院命令》。到1870年，英国文官系统最终形成。

2。美国

文官系统形成的两个主要标志在美国基本上是同时达到的。

在盛行了将近50年之久的政党分肥时期，美国政府的各级官员几乎都是由选举胜利的党任命和支配的。他们是执政党的党徒，代表着党派的利益，并且每月拿出薪水的2%资助政党活动。因此，官员们有“2%俱乐部成员”之绰号。在这个时期，美国官员队伍中没有政务官员与事务官员的区分，

可以讲，所有的事务官员都是政务官。最早尝试将政务官员与事务官员区分的是海斯总统。1877年6月22日海斯发布命令，禁止所有联邦官员在政治性组织中担任职务，并规定从今以后不得以任何借口向官员索取政党活动经费以影响官员们的政治倾向。最终明确将政务官员与事务官员区别开来的是1883年进行的彭德尔顿文官制度改革。“彭德尔顿文官法”规定，禁止文官参加政治运动和捐助政党活动经费，不准以官员职位的分配作为政党竞选的许诺，同时规定政府文官的职位受到保护，不犯过失不得撤换。而由总统任命的官员则不受此规定限制，但须与总统共进退。

早在政党分肥制初期，就有人提出择优录用官员的主张。1851年国会众议院部分议员提出建立官员分级考试制度。1853年和1855年国会先后通过两个法案，规定部分官员录用必须经过考试，但因过于简单，不久便流于形式。1856年国会授权总统制定考选领事官的规则。1868年国会议员托马斯·詹科斯向议会详细介绍了中国、普鲁士、英国的官员制度，考试录用官员的作法引起议员们的注意和兴趣。1877年海斯总统命令海关官员和税务官员经考试录用，但也没有真正实行。首开考试录用官员的

是同时期的内政部，但这一作法并没有推广。根本性的转变在于1883年的彭德尔顿文官法的实施。彭德尔顿法规定，政府事务官的录用，必须经过公开考试，择优录用。从此以后，考试录用事务官成为政府文官制度的一条基本原则。

1883年彭德尔顿文官法的通过和实施，解决了政务官员和事务官员的区别及考试录用的问题。因此，它标志着美国文官系统的形成。

3.德国

西方最早实行考试录用官员制度的当属德国。与英国首先是政务官员与事务官员区分开，然后实行考试取仕不同；也与美国基本上两项任务同时完成不同；德国是先实行考试制度，然后将政务官员和事务官员区分开来而最终形成文官系统的。

早在18世纪初的威廉一世时期，德意志诸邦中的普鲁士已经开始实行考试录用官员的制度。1713年由威廉一世亲自制定了任用法官必须经过竞争考试的原则，建立了最初的官员考试制度。1737年，这一制度扩大到其它官员的挑选上，规定凡与司法行政有关的各种官员必须考试录用。正是在强调考试录用官员这个意义上，有些学者认为德国是西方

文官制度的始作俑者。1743年，菲特烈大帝颁布命令，规定所有到政府工作的大学生，必须经过国家考试及格后，才能授以职位。1748年，又颁布命令进一步扩大了考试的内容。1770年，针对高级官员的考试，政府颁布命令，从考试的方法和内容上进行补充和完善。进入19世纪和20世纪初叶，德国政府的官员考试制度基本定型，日趋完备，并于1817年、1848年、1869年、1874年、1879年和1906年，多次就考试的方法和考试的内容通过法律程序进行更动，以适应社会的发展和政府功能的变化。

职业文职官员阶层的出现，为德意志王侯任命大臣提供了便利。1815年维也纳议定书第13条和1820年维也纳最后议定书第57条规定："德意志同盟……由有主权的王侯所构成，所以，由此而产生的根本指导思想是全部国家权力集中于国家元首。"为了行使广泛的权力，王侯们从职业官吏中任命大臣，这种封建性质的恩赐官职，就已经带有政治的色彩了。当时一些具有改革思想的宫廷贵族，则从另一个方面提出了政务官员与事务官员区分的问题。他们提倡统一行政制度，实行专家政治。整个19世纪，德意志各邦处在统一的潮流中，普鲁士经过三次王朝战争，统一了德意志。在这个基础

上，政党政治才有所发展。德国在第一次世界大战后的1919年制定了魏玛宪法，将专制政体改变为共和政体，君主的统治改变为政党内阁的治理。魏玛宪法第53条规定，“总理由总统任免，国务部长由总理提请总统任免。”第54条规定，“总理、部长任职期间需要议会的信任，议会以明确的决议表示不信任时，总理或部长必须离职。”宪法同时规定政府官员如属于任何政党，必须在政治上中立，如无过失不得因政治原因解除职务。魏玛宪法的实行，从法律上将政务官员和事务官员区分开来，德国的文官系统因此而最终形成。

4.法国

法国文官系统形成于19世纪70年代。1789年大革命时期，《人权宣言》第4条规定：“所有公民在法律上的地位既然一律平等，所以政府官吏的任用也应平等，除以才能品德为根据外，不应受其它条件之限制。”但是在实际的社会生活中，这个原则并没有受到尊重。这个时期官员的任用权，基本上掌握在执政的党派领袖手中。到了拿破仑时代，录用官员开始与教育制度紧密结合起来，按照人们受教育程度的不同，毕业之后通过任用考试，分别录

用为等级与责任不同的官员。为此，教育的管理集中在中央政府手中，从初等教育、高等教育一直到职业教育，几乎都不例外。因为教育程度与官员任用上的连锁关系，所以在学校录取考试与官员任用考试中，尤以第一种考试为重要。例如进入高级文官阶层的人，必须进入国立行政学校学习，而录取考试是高度竞争性的，一旦录取，就算进入法国文官系统。学生领取薪金津贴，享受法律给予文官的一切待遇。毕业生分配时，各部门一律不得拒绝任用。像这样培养非技术官员的学校，在各省还分设了十一个。可以讲，法国文官的考试制度是间接考试制，即通过考试进入有关学校，毕业后成为政府官员。

19世纪的法国，是在动荡中度过的。大革命时代的党派更替，严重影响了行政系统的运转。拿破仑实行帝制以后，政府官员按照恩赐和考试的原则任用。随后而来的王朝复辟和拿破仑三世称帝，使得政党内阁无法出现，当然也谈不上政务官员了。1870年拿破仑三世因为与德国战争失败而退位下台，第三共和国诞生。1875年第三共和国宪法颁布。这个宪法由三个法律形成。宪法规定总统由上、下院的共同会议选举产生，任期七年。总统有权任

免总理和部长，而总理和部长按照规定也有权任用一些与行使权力有关的官员，这些官员与内阁和总统共进退，由此完成了政务官员与事务官员的区分，形成了法国文官系统。

5.日本

明治维新之后，日本形成文官系统的过程是在参照普鲁士国家体制的基础上完成的。1871年以岩仑具视为首的日本政府使节团出访欧洲，1881年伊藤博文也赴欧洲考察。在这种基础上，日本开始改革封建官僚体制。

1885年12月22日日本创设近代内阁制度。第一届内阁上台后几天立即颁布《官吏纲要》，规定以后录用官员要通过考试。明治政府曾想将所有在职官员全部罢免，一律通过考试加以确认，因阻力较大没有实现。1887年7月政府又颁布《文官考试试补及见习规则》，规定考试分为高等文官考试和普通文官考试两种，国立帝国大学毕业生免试进入文官队伍。但是直到1893年政府制定《文官任用令》和《文官考试规则》，考试录用官员的原则才最后确立，日本近代官僚体制于是形成。

1898年，日本政党内阁出现，在此之前的内

阁，并不是以政治派别的面貌出现，因此根本谈不上政务官员的事情。1913年日本枢密院通过法令，修正以前法令规定最高级文官职务也要通过考试的原则，改为内阁首相可以自由任命最高级官员，包括各部次官和参事官，他们随内阁共进退。这样，日本官员队伍中的政务官员与事务官员明确了不同的任用方式和管理方式，这个法令标志着日本文官系统的形成。但是与欧美国家文官系统不同，日本在这方面仍有自己的特点。第一，欧美各国是从政党中产生执掌政务的最高级官员；日本是担任最高级职务的官员加入政党。第二，欧美各国事务官能够进入政府改任政务官的例子很少；日本绝大部分部一级政务官则是通过一个文官职位，直接进入政府的。到1972年为止，日本20世纪出任政府首脑的35个人中间，只有5个人没有担任过文官或军官。因此有的学者评价，这是文官收买了政党和政府。

第三节　文官系统的演进

系统的膨胀

西方文官系统从形成到20世纪80年代，经历了

多次的演进和变革。究其原因，在于西方各国的经济、教育、科技、文化和政治系统发生了巨大的变化，各国政府的人事行政活动也必须适应社会环境随之改变，因此使得文官系统本身功能增加和文官队伍扩大，造成文官系统膨胀。

19世纪末20世纪初，由于科学技术的巨大进步，西方各国经济得到了迅速的发展，国际经济、政治斗争日益激烈。这些迫切需要政府直接出面处理和进行进一步的干预、指导。这就导致政府功能不断扩大，文官职务日益复杂，文官系统的功能不断增加。两次世界大战期间，西方各国政府的活动进入了军火生产、采购、战时物资分配、就业、医疗、社会保险、教育和科技等各个领域。二次世界大战后，各国政府更广泛地通过税收和政府开支控制，调整经济和社会发展，以迅速适应新的科技革命和经济发展造成的新的复杂局面。政府功能的扩大，使政府不断产生出新的任务和职位，并要求就任这些职位的官员必须不断加强自己的技术性和专业性。据美国1949年的统计，当时美国政府所需专门技术超过15,000种。这种趋势到60年代至80年代发展得更快。

随着文官系统功能的增加，文官队伍急剧扩

大，人数日趋增多。表2-1是美国1880年至1980年间联邦政府文官数字统计。

表2—1

年　　代	文　官　数　目
1880年	107,000人
1900年	256,000人
1910年	380,000人
1920年	686,400人
1930年	580,000人
1940年	1,034,000人
1945年	3,807,000人
1950年	1,949,000人
1955年	2,384,000人
1967年	2,511,200人
1980年	2,880,000人

从以上统计数字可以看出，在100年的时间里，美国仅联邦政府文官人数竟增长了26倍，平均3.7年增加一倍。日本1935年有文官132,987人，到1954年，竟增加到1,312,134人，19年里政府文官人数增长了8.8倍，平均不到2年增加一倍。

各国在形成文官系统的初期，文官在政府工作人员中的比例远没有今天这样大。美国在1883年彭德尔顿文官改革时，共有13.3万个联邦政府职位，

而经考试择优录用的文官仅1.4万人，约占十分之一。1910年经考试择优录用的文官，在美国联邦政府总人数中的比例上升到60%，到目前为止，这个比例已达90%左右。其它各国的发展趋势也基本相同。

文官系统功能的迅速增加、人数的急剧增长以及在政府各系统中的地位日趋重要，不能不引起文官系统各方面的一系列巨大变化。

系统结构的趋同

文官系统本身的结构，一般地讲，可以分为英国模式即品位分类式和美国模式即职位分类式。

英国文官系统形成之初，采用品位分类的结构形式，这种结构与英国文官系统的基本原则和总体构成有关。当时按照受教育程度的不同，将文官分为若干类级别不同的组合层，低层级的文官永远不能升为高层级的文官，形成封闭性的结构。以后随着社会经济的发展，政府职能的扩大，相应增设了一些新的专业职类，但低级文官不能升为高级文官的封闭性结构，没有根本改变。1968年的富尔顿委员会对英国文官系统进行了结构性的改革。首先是改封闭性结构为开放性结构，打开低级文官的升迁途

径；其次是按照专业和工作调整文官的职组，显示出向职位分类靠近的倾向。

美国联邦政府在文官系统形成之初，仅有管辖分类。1923年，美国联邦政府实行职位分类的文官结构，以适应政府工作专业化的趋势。职位分类在美国实行的历史，经历了一个从职系、职级不统一、职系划分过细到职系、职级统一划齐、渐趋简单的过程。这种变化趋势是重视“人对职位的影响”的结果。这种强调个人作用的作法，也反映在1978年文官改革中。1978年改革后，设立了高级文官班子，规定进入班子的高级文官不受职位分类的限制，实行级随人走，可较灵活地将他们调到需要的职位上去，发挥其特长和积极性。

看起来，中、低级文官实行职位分类，高级文官采用品位分类的结构，是前一段和今后一段时间内西方各国文官系统结构趋同的潮流。

管理机构的健全

管理机构设置是否合理，与文官系统的运转关系甚大，为此，各国文官系统在变革中，对人事管理机构设置均给予认真地考虑。

出于对财政支出控制文官编制的考虑，英国文官的管理权过去一直由财政部代行，政府没有单独的中央人事管理机构。这种状况使英国文官一直缺乏有力和统一的管理。在1968年富尔顿文官制度改革时，废止了由财政部管理文官的作法，创设了文官部。1968年11月1日文官部正式成立，由首相兼任大臣，除副常任次长以上人事任免外，日常部务由掌玺大臣负责。文官部下设13个司局，统管文官管理有关事项。

美国1883年文官系统形成时，设置文官委员会为联邦政府最高人事行政机构，并在全国分设10个地区办事处（曾变为12个），负责联邦政府及派驻各地区文官的管理事项。但由于文官委员会有些管理职能互相冲突，故在1978年卡特总统任内进行文官体制改革时，对文官委员会做了调整。按照职能的不同，将文官委员会一分为二，分别组成人事管理总署和择优录用保护委员会，并新成立联邦劳工关系局。以上三个机构分别行使文官委员会原有的关于文官管理、维护文官个人权利和处理与文官工会关系等职能。它们各负其责，互相配合，使整个系统谐调运转。

法国文官系统在形成之初，没有设置统一的中

央人事管理机构，各部都有自己的人事管理组织，政出多门，管理混乱，是分权式的人事管理体系。1945年戴高乐在调整政府机构时，设公职总局，隶属总理府，内阁秘书长负责日常工作，总理指定内阁一名部长监督。文官管理局负责文官的宏观管理及政策指导，具体业务则由各部人事机构承担。

西方各国文官系统人事管理机构演变的趋向是：一，设置统一的中央人事管理机构，协调人事管理各项职能，协调各部会人事机构的运营；二，加强人事管理中决策、执行和裁决三个主要环节的分工和决策、裁决机构的建设，设立统一的决策性人事机构及独立的裁决性人事机构；三，建立负责咨询、调研和培训等辅助性业务机构；四，发展负责处理政府与文官关系的机构：各国开始注意发挥被管理者的积极性，发挥文官工会的作用，普及了一些由政府代表与文官代表联合组成的协商机构，使双方的信息更好地沟通。

系统机制的完善

在西方文官系统形成后一个多世纪的时间里，文官系统的各种机制也经历了一个演进过程逐渐趋

于完善。

1。 更新机制的演进

维持文官系统人员和人员素质新陈代谢的机制就是文官系统的更新机制。这一机制包括录用、退休和培训。

以考试择优为前提的录用是文官系统的基本特点之一。随着文官系统的膨胀，考试择优的范围越来越广，方法越来越科学、先进。英国近年来每年经考试择优录用的文官已达8万人之多。美国1978年有200万人申请参加考试，竞争15万个联邦政府文官职位。日本1949—1980年共举办文官考试518次，报考人员多达728万。考试方法也从初期的笔试发展为口试、笔试、操作试等多种形式。考试内容先从重视发现通才到重视发现专才，又到近年来对中、低级文官注重专业知识和技能的掌握，对高级文官则要求广博的知识和开阔的视野。择优的挑选范围和机会均加以扩大：如美国在考虑一个职位的候补者时，范围从3个候选人变为7个候选人；在竞争一个职位时，各国对文官系统内的人和文官系统外的人都已同等看待；物色一个高级职位的人选，各国现已不仅局限于高级文官，也扩大到低级文官

中。西方文官系统正在向全开放结构演变，录用机会日趋平等。

退休是使文官人员结构稳定化、梯次化、年轻化和增强文官系统活力的机制。作为更新机制的一部分，100多年来，它在西方各国已发展成一套以各种法律、法令、规章为基础的周密、详备的制度。各国还都设立了专门管理文官退休事宜的机构。退休机制的完备表现在它既增强了文官系统的活力，又确保了系统的稳定，防止了人才外流。以培训为手段的素质更新在文官系统中是一个较新的概念，自从本世纪30年代以来，它越来越受到人们的重视。1938年6月24日，美国总统以7916号行政命令的形式，规定美国文官委员会应当组织文官进行培训，以提高政府官员的个人能力。从1945年开始，美国对将升任重要职位者施以“行政实习训练计划”。1958年7月，美国正式颁布政府官员培训法，将官员的培训列为人事行政工作的重点。英国在第二次世界大战期间，曾对官员施以训练，以提高行政能力。法国文官系统对培训工作更为重视，几乎所有高级文官都出于专门培养高级行政人员的国立行政学院，中级和低级文官也都有专门的培训中心。

素质更新问题的提出，是社会信息化的表现。

随着社会的发展，信息化的程度越高，个人的知识和能力越需要不断更新，这样才能符合政府公务对文官提出的要求。看起来，西方各国文官系统强调终身教育，注重培训的趋势正在强化，素质更新在文官系统中的作用将会越来越重要。

2，激励机制的演进

为了发挥文官系统的功能和效率，提高每个文官工作的积极性是非常必要的。通过对文官日常工作的评定，给予升迁并付给相应的报酬，就是激励机制的作用。激励机制的演进，是与管理科学中需求理论的提出和发展密切相关的。单纯竞争的作法正在被既强调竞争又强调合作、提高信任感和激发荣誉心的高层次需求理论代替。

考绩是激励机制的依据。早在1887年，美国联邦政府就开始实施考绩制度，但直到1920年，美国联邦政府才以总统命令的形式，正式普遍地实行考绩。1950年，又正式公布考绩法，按规定严格执行。日本对待考绩的作法，基本上与美国相同，并在国家公务员法中有专门的规定。1951年日本人事院制定《勤务评定规则》，作为文官考绩的依据。

英国、德国和法国的考绩制度自成一格。考绩的

技术和内容，各国文官系统现有趋同的倾向。第一，考绩技术追求科学化，力求判断的有效性和公正性；第二，考绩的内容，正从普遍的标准转向个别的标准，即针对每一个文官职位提出不同的要求。美国1950年通过新考绩法，废除统一考绩制，采用工作考绩制。这种趋势在西方各国具有较大的代表性。

配合着考绩制度，西方各国的报酬制度，特别是工资制度也发生了变化。英国、法国、德国的工资是一种级别工资，政府认为文官的工资应当符合他们的社会地位。美国和日本的工资则是职务工资，工资的发放取决于文官个人的工作。为了使工资真正起到激励的作用，美国在1978年文官改革时，开始将部分文官的工资改为功绩工资，工资的发放按照文官个人工作的实际成效来决定。这种作法是文官系统中激励机制的一种“革命”，引起西方各国普遍的兴趣。

3.监控机制的演变

监控机制在文官系统的演进中大致经历了三个发展阶段。

早期的监控是行政首长的特权，其作用仅在于防止下级文官违反文官系统规则，因此具有单线性

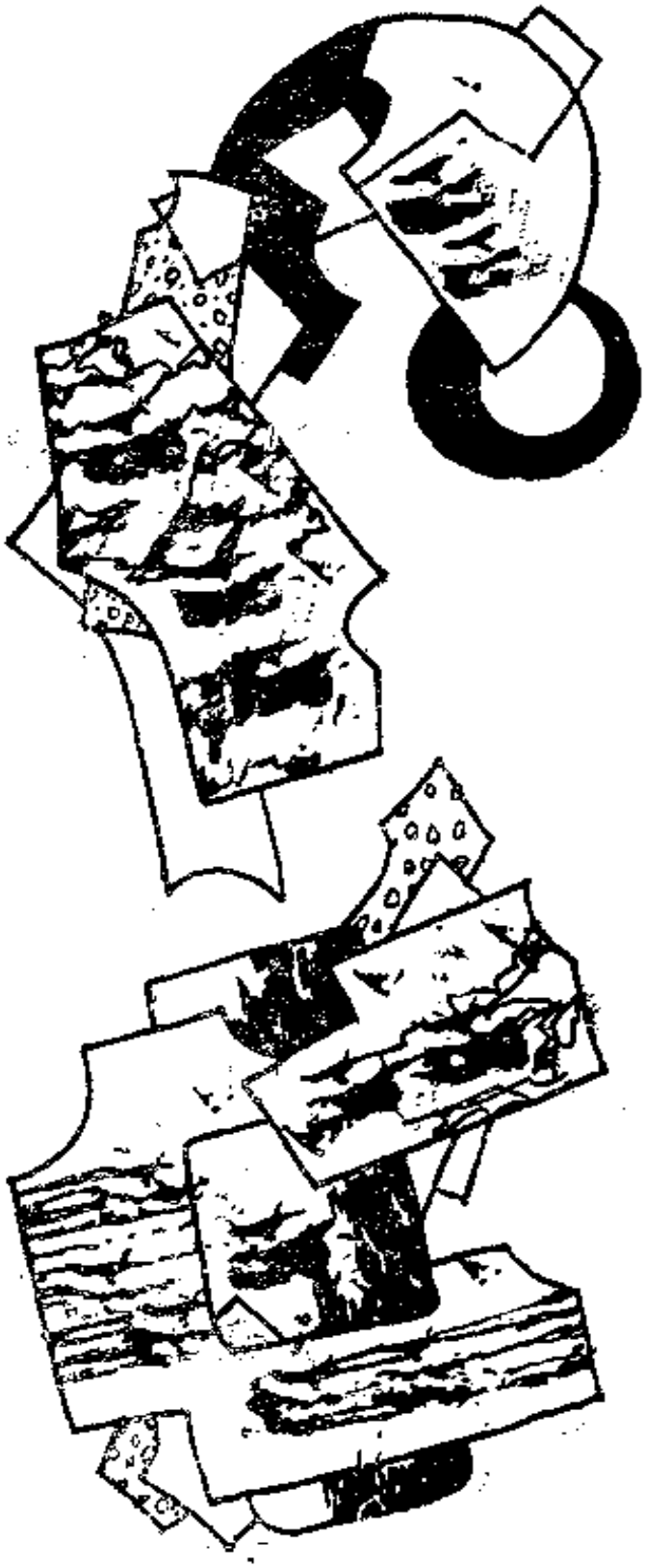
和单向性的特点，即监控只有自上而下一个方向和行政系统一条途径。监控简单而粗糙，甚至连专门的机构都没有。

随着文官系统的膨胀，系统的监控机制进入了第二个发展阶段。除系统内监控机制开始健全外，立法系统、司法系统和公共舆论也加强了文官活动和政府人事管理活动的关注。议会通过了一系列控制文官活动的法律，法院开始审理包括公务纠纷在内的行政诉讼，新闻界也加强了对行政管理活动的报道。同时，行政系统又建立了专门性的人事管理机构，这些都极大地影响了文官系统的监控机制，改变了单线性的监控方式，形成了多线性监控。

19世纪末20世纪初，文官工会在文官系统中的出现推动监控机制发生了新的变革。监控机制进入了第三个发展阶段。工会对保障文官的合法利益的斗争提供了强有力的支持。管理者自上而下地监控被管理者，变成了管理者和被管理者之间互相监控，单向性监控变成了双向性监控。

在长期的演进中，西方文官系统的监控机制形成了多元化和双向化的格局，并基本上使这种格局实现了制度化和法律化。目前，监控机制在文官系

统中的作用正呈现出不断增强的趋势，这种趋势在研究文官系统时也应特别加以关注。



第三章

文官系统的功能

第一节　不同社会领域中的功能

政治功能

“政治”一词有广狭两种涵义。广义政治是指管理公众事务的一切活动。“管理”在这里也是广义的，它包括保卫、统治、镇压、裁决、治理、组织、协调、指导、办理、服务等；狭义政治是指一定的社会集团对其他社会集团的统治及与此相关的那部分活动。政治功能的“政治”，这里是指狭义的政治。

自1854年英国的诺斯科特和屈维廉提出《关于常任文官制度的报告》后，西方各国逐步确立了文官“在政治上保持中立”的制度。“政治中立”的“政治”显然也是指狭义的政治。这种制度要求文

官对政党必须是公正超然的，不得参加党派之争和政治活动，对政治问题保持缄默，忠诚地为政府服务。这就是说，文官不应成为某一社会集团政治目标的工具，而要为全社会工作，做广义政治的工具。

文官政治上的“中立性”并不等于文官系统不发挥政治功能。文官的“公正超然”、“中立”是对政党、政府领导人（政务官）和社会上的政治争论、政治活动而言的，但是政党、政府和社会上的政治集团、政治活动在政治上并不是中立的。因此首先，作为政府系统的一个重要子系统，在政府系统发挥政治功能时，文官系统起到了不可缺少的巨大作用。离开了文官系统，现代政府就无法对社会发挥政治功能，而且在很多情况下，文官系统还能决定或左右政府政治功能的内容和强度。第二，作为政府内的一个特殊集团，文官系统本身也发挥着自己的政治功能。

1。作为政府的一部分所发挥的政治功能

“政治中立”要求文官忠诚地为政府服务，因此它就不能不成为执政党政治目标的工具，在这个意义上，文官是无法保持政治中立的。然而，忠诚地为政府服务又要求文官一视同仁地为每一执政了

的政党工作，所以它又不是某一特定政党的工具，从这个意义上讲，它又是“中立”的。因此可以看出，作为政府的一个部分的文官，其政治功能首先是在不同的政党执政时政府的政治功能中体现出来的。

政府的政治功能主要有：反对或接受（卖国政府时）外来侵略、控制、干涉、压迫，或对外进行这些活动；协调国际政治关系；压迫本社会内反政府的力量；根据执政集团的意志协调其它社会集团的关系等。西方国家主管外交、国防、内政、司法、公共舆论、情报的行政部门就是完成政府政治功能的主要部门。这些部门和政府其它行政部门一样，都拥有大量的常任文官和少量的任期很短的政务官，政府的一大部分政治功能就是靠这些文官来完成的。

例如目前英国政府设17个部，其中外交和联邦事务部、内政部、国防部、北爱尔兰事务部、苏格兰事务部、威尔士事务部等6个部是完成或主要是完成政治功能的部。这些部共有文官约30万人，而政务官只有不足30人。文官是常任的，政务官随内阁变化而变化，平均任期只有18个月。政务官不可能完全了解和熟悉本部行政活动和工作程序的各个细节，英国宪法惯例又不允许他们随便将与自己观点一致的文官委以重任，他们必须借重熟悉部务、

经验丰富的文官，特别是高级文官。这样，高级文官就成了大臣密切的、几乎是唯一的合作者。高级文官利用这种特殊地位对政府的政治决策施加影响。常务次官的意见往往对大臣的决策起着决定性的作用。一般政治问题通常有几种解决办法，常务次官可为大臣提出经过自己分析和选择的建议，并可列举种种理由引导大臣按照他们的意愿行事。而大臣由于部务缠身和忙于参加各种会议、活动，很难就具体政策形成自己的观点，一般要采纳高级文官的建议。如果大臣对某一政策问题有自己的看法，文官就会采取各种方法暗示大臣：他的想法在原则上是正确的，但由于行政方面的困难，付诸实施是不可能的。文官还常常通过缄默不言让大臣去犯错误，或说服在其它部工作的同僚，鼓励他们的大臣与内阁中包括本部大臣的反对派辩论。文官还可以通过一堆堆的文件、报表转移大臣的注意力，从而达到自己的目的。60年代工党首相哈罗德·威尔逊和70年代保守党首相爱德华·希思，开始执政时都决定采取新的经济政策，但不久，就因文官的阻挠放弃了自己最初的想法。前保守党大臣劳森和布鲁斯·扎蒂尼在《权力游戏》一书中指出："文官通过一种共同的精神气质隐匿起他们的个性来获取权

力。他们以这种方式既建立起了各部间的团结精神又限制了各种政策的选择权，大臣们只能在这种限制之内进行选择。他们利用这一权力对新上任的政府的政策施加影响。”

文官权力的发展在一定程度上也受到了大臣负责制传统惯例的保护。所谓“大臣负责制”是指“大臣对本部活动只向议会负责，文官是大臣个人的顾问，他们对有关政策提供的建议只针对本部大臣”。这就是说，大臣是本部各种政策的最终决定者，决策的后果只有大臣一人负责。如果政策在实行中遭到失败，政策的实际制定者——高级文官并不承担责任。在这一保护伞下，高级文官就可以最大限度地发展自己的权力，左右政府的政策。因之政府的政策表面上是由内阁和议会全权决定的，实际上在很大程度上是由文官决定的。所以有人说文官是“幕后决策者”，“文官篡夺了政府的权力”。

2。作为独立的集团单独发挥的政治功能

文官的政治中立尽管在理论上仍然存在，但在事实上已经发生了极大的变化。自西方各国文官建立起自己的工会以后，文官就组成了有着自己特殊利益的社会集团。其实在没有文官工会以前，各国

高级文官已通过同学关系、工作关系等形成了自己的社会圈子。工会使文官有了自己的定型的、合法的组织。它可以就工作、待遇等问题与政府进行交涉，还可以参与人事管理纠纷的仲裁，甚至举行罢工。工会的这些权利各国规定不同，但工会的存在就使文官能作为政府中独立的集团，作为议会、政府领导人和政府其他成分的对立物，单独发挥政治功能。

中、低级文官除有职业上的保障外，与私营部门的雇员没有多大不同。近些年，他们往往利用自己的工会组织或通过与公民接触，从外部间接地向政府施加压力，在一定程度上影响政府决策。自1955年以来，英国文官的工资一直随着私营部门工资的上涨不断增加。近年来，各届政府降低文官工资增长幅度的企图均遭到了文官的反对。1969年社会安全部门的中级文官要求把工资从8,000镑增至12,700镑，未能得到政府批准，结果导致罢工，使英国的防卫机构几乎陷于瘫痪。1975年工党政府试图中止文官年薪随外界上涨的惯例，遭到文官的强烈反对，最终未能实行。撒切尔政府的工资政策进一步导致了文官与政府的对立。1979年撒切尔夫人执政的第一年，就爆发了1,700名计算机操作者、飞机驾驶员和法院工作人员等的罢工；1981年文官又

进行了21周的“游击战式”罢工，使政府损失达十亿英镑。1982年秋天，许多文官参加了为期一天的“行动日”罢工，这次罢工具有明显的政治色彩。

文官组织与政府的这些斗争虽不带有政党性质，但在本质上都是政治性的，对一些国家的政府体制和政策产生了不可忽视的影响。

经济功能

半个世纪以前，西方国家政府只在很小的范围内干预社会经济活动，政府的主要功能是防御外部敌人、维护国内治安和发展有限的公共事业等。随着经济日益社会化和商品化，经济发展所带来的政治问题和社会问题越来越多，政府不得不出面对经济进行大规模的干预和控制。这样，政府的经济功能便雪崩似地扩大起来。

政府经济功能的扩大表现为：经济方面的立法大量增加、审理有关经济的诉讼案件迅速增多，以及行政部门中有关经济的机构、职能和人员急剧膨胀。

二次大战以后，西方各国政府都新设了大量的管理经济的机构，并对一部分旧机构进行了调整，

使之更适合经济发展的需要。各国还建立和改组了大量的公营企业，更大规模地、直接地进行经济活动。如日本战后新设了劳动省、建设省、国税厅、物价厅、中小企业厅；把商工省扩大为通商产业省，把农林省扩大为农林水产省，把递信省分为邮政省和运输省，并建立了18个政府企业和27个半政府性企业。其它西方国家作法类似，只是在程度和数目上有些差别。

所有新设的、改组的经济管理机构和政府企业、半政府性企业，都需要增加大量的文官在其中进行工作，而政务官的增加相比之下却十分有限。所以，政府——特别是行政部门的主要经济功能可以说是由文官完成的。

以被日本人士称为“产业界司令部”的日本通商产业省为例，该部门负责管辖工业、商业、外贸、对外经济合作、资源能源、中小企业、工业技术、专利权等。它下设7个局3个厅和一个规模庞大的工业技术院，技术院又领导16个研究所，并设有33个咨询机构——审议会。通商产业省全部公务员（文官）13,000多人，用“多彩的政策手段”和“经济手段”指导、引导、监督各行业和企业的发展和调整。这些手段包括：

（1）经济法规：仅1972年至1977年5年中，通商产业省就起草并经国会通过经济法律53种，发布有关经济法令132种。

（2）贷款政策：通过给予低息贷款的办法支持某些需要发展的企业。1978年度，通商产业省分管的财政投资贷款占政府总额的27.4%，达40,848亿日元。

（3）税收政策：对需要扶植的行业和企业，向大藏省提出"产业税制"方案，给予减税和免税的优惠待遇。

（4）调查和反映市场需要：省属各局几乎都设有"调查课"或"统计课"，对所管各行业都有详尽统计，并实行了"监听员制度"；广泛设立了"消费者交谈室"，根据消费者要求，向各行业、企业提出"引导性"意见。

通商产业省的各局、厅的职责是：

通商产业局：负责制订外贸政策、同外国进行贸易会谈、进行经济和技术合作、参加国际经济组织的会议和活动，编写发表《通商白皮书》。

贸易局：主管进出口具体事务，调整进出口品种和数量，保证出口工业品，进口各种原料和能源。

产业政策局：制定各种工业政策，改善经营管理，引进外国技术，掌管国内商业和服务业政策，研究生产发展趋向，调整产业结构，调整产品价格。

立地公害局：主管合理布设工厂，防止工业公害，合理处理工业废弃物，确保工厂绿化，指导合理用地、用水。

基础产业局：管辖金属工业，石油化学工业；向亚非国家输出资本和设备。

机械信息产业局：原主要扶植汽车和家用电器工业，现大力推进电子工业、信息工业、精密机械工业，管辖武器生产，负责统一计量器。

生活产业局：管辖轻工、纺织、住宅建材、印刷、文化用品和工艺品生产。

资源能源厅：增加石油来源、加强开发储备，发展原子能、煤炭、煤气、地热、太阳能等新能源，推进节能运动，研究开发海洋资源等。

中小企业厅：管辖占全国企业总数99.4%，职工人数占全国企业职工总数79.5%的全国各中小企业，负责帮助中小企业随经济发展转产，指导改善经营管理、提高生产技术、给予税收优待。

特许厅：负责登记发明专利、管理商标。

以上几乎无所不包的经济管理、开发、科研工作的绝大部分都是由各级常任公务员（文官）完成的。此外，文官还在各种各样的政府企业和半政府企业中直接从事经营管理和生产事务，可见文官系统在社会中的经济功能之大。

教育、科技、文化功能

现代西方政府的教育、科技、文化功能比起它的经济功能来毫不逊色。战后，特别是最近四分之一个世纪，西方国家的教育、科技、文化获得了长足的发展，各国政府，特别是其中的文官，在适应和推动这一发展中发挥了重要的功能。

以美国政府为例：1950年成立了“国家科学基金会”，以加强科学研究和教育，为大学及其他机构的研究和教学提供资金，并协调联邦政府的各种科学情报。1953年设立了卫生、教育和福利部，1979年这个部分成教育部和卫生和公众服务部、其中教育部负责掌管联邦初等、中等教育的研究计划和职业训练计划，负责流动工人的教育工作和为学生提供贷款以及为在国外的军人眷属开办学校。1956年成立了“国家艺术和文学基金会”，负责向

有关个人、团体和各州机关提供资金，以鼓励美国艺术和文学事业的发展。1958年成立了“国家航空和宇宙航行局”，负责太空方面的研究及建造、试验、使用、发展航空和宇航工具；1975年成立了“核管制委员会”，负责对核材料和核设备进行研究；1978年成立了“国际交流总署”，负责对外宣传和国际新闻、文化交流等。这些机构共有文官43,200多人，政务官不到200人。美国政府的教育、科技、文化功能绝大部分是由这43,000多名文官直接完成的。

其它西方国家的情况大体也是如此。如法国总理直属机构共十个，其中直接发挥教育、科技、文化功能的就有四个：国立行政学校、职业培训和晋级委员会、原子能局和维护和发展法兰西语言最高委员会。这些机构雇有大量文官，仅负责研究和开发原子能的原子能局就有文官27,000人。另外，法国行政部门的32个部① 中，还包括国民教育部、科研与技术部、文化部、职业培训部等六个直接掌管教科文事业的部。

除以上直接掌管教科文事业的机构外，法国政府其它机构内一般也都设有有关教科文的下属单

① 1982年数字。

位。如农业部教育、专门职业与社会事务总局下就专设教育处；计划与领土整治部下属的领土整治和地区活动代表团，除进行科研外，还领导雷恩大学和南特大学的计算中心，培养领土整治人才，解决水质污染等。

西方各国有关教育、科技和文化的行政机构和政府企事业单位，除管理、发展、协调社会的教科文事业外，本身都承担教育、科学、文化工作，其中文官大部分是学者、专家、教授、工程师、技术工人等专业技术人员。英国非工业文官中，科技人员就有135,000人，占非工业文官总数的近四分之一。有的国家这一比例还要高。

社会事务方面的功能

一个世纪甚至半个世纪以前，西方国家政府尽管也发挥社会事务方面的功能，如管理邮政业务等，但远不能与今天同日而语。今天的西方国家政府，不仅管理邮政这种社会事务，而且管理人口控制、环境保护、医疗卫生、城市规划、住宅建设、社会保险和社会救济，解决青年、妇女、老龄问题，发展旅游娱乐等等。西方各国文官在以上社会

事务领域发挥了巨大的功能。

以精干和高效率著称的联邦德国政府，其行政部门只设16个部，工作人员共17,000人。各部除部长外，只设一两名国务秘书（副部长），其余都是常任文官。16个部中，直接管理社会事务的部有：邮电部、劳工和社会福利部、青年、家庭和卫生部、地区规划、建筑和城建部等4个部。其它部中也有很多管理社会事务的下属机构，如内政部有管理环境、反应堆、核设备和放射性安全、难民事务和体育事务的机构；交通部有管理内河水道建筑、维修、船只和海上救险及预报天气的机构；德意志内部关系部有加强人民往来、团聚和解决人道问题的机构；研究和技术部有促进医疗、卫生和环境保护的机构；粮食和农林部有自然资源保护机构；而移民银行和养老金银行由财政部和粮食、农林部共同监督。联邦德国行政部门除16个部外，还有一总理府，下设6个司，其中国内事务司，经济和社会政策司也管理社会事务。

其它西方国家管理社会事务的功能也决不亚于联邦德国。法国32个部中，管理社会事务的部约占三分之一，包括：计划与领土整治部、民族团结部、劳工部、卫生部、文娱部、城市规划和住房

部、环境保护部、邮电部、妇女权利部、退伍军人部等。其中民族团结部负责加强个人、家庭和社会集团之间的团结，解决老年人和移民事务；文娱部负责业余时间的文娱、体育和旅游；计划与领土整治部负责平衡各地区经济和社会发展，解决水质和环境污染，保护生态平衡，解决住房紧张、供应紧张等问题。

西方国家政府在管理社会事务方面的功能主要也是由有关机构中的文官完成的。这一功能与政治、经济和教育、科技、文化功能一样，在完成过程中都可分为政策决定、政策执行和具体工作三个方面。政策决定的工作大部分是由文官完成的，政策执行和具体工作则全部由文官承担。各级文官根据自己的职责，互相配合，构成一动态的文官系统，在整个社会中发挥着政府系统的各种功能。

第二节　不同作用属性的功能

保卫性功能

任何政府的基本功能之一就是保卫本国、本民

族或本社会不受外部侵犯。这种功能在政府各种属性的功能中历史最为悠久，至今也没有丝毫减弱。在西方国家，过去保卫性功能不是靠文官来完成的，它先是靠国王、贵族、骑士、农民等完成，后来又主要是靠政务官和武官、军队完成。现代西方国家尽管政府保卫性功能的相当大的一部分，也可能是大部分仍由政务官和军人完成，但文官的巨大作用已越来越不容忽视。文官在对外政治关系、军事战略战术制定、武器研制、情报等方面发挥着日益重大的作用。

西方各国大部分外交人员都是文官。英国外交和联邦事务部有政务官6名，文官近万名；日本外务省有政务官2名，文官3,500名；法国对外关系部有政务官5名，文官5,000名以上；联邦德国外交部有政务官5名，文官6,100多名；美国国务院有官员23,600多名，其中绝大部分是文官。

西方国家文官系统的保卫性功能在各种属性的功能中的地位，突出地体现在他们在国防部门中的人数占整个文官总数的比例上。英国国防部门（包括皇家兵工厂）文官人数占英国全部文官总人数的34%，也就是有三分之一以上的文官在国防部门工作。美国国防部门有文职人员约100万，占全部文官

总数280万的35.7%，也是三分之一以上，而美国现役正规军也不过200万多一点。就是“严格反对军国主义复活”的日本，其防卫厅也有文官近27,000人，是总理府各机关中人数最多的，占总理府各机关文官总数的近二分之一。

西方国家政府为完成保卫性功能，还设有庞大的对外情报机构，美国中央情报局就有雇员15,000人以上。

西方某些国家的外交，军事、情报机构和其中的文官的功能，有的不只是保卫本国不受外部侵犯，还有侵略和颠复别国的任务，这一点是要说明的。

统治性功能

统治也是政府功能属性最古老的之一。只要一个社会内不同集团的利益存在尖锐的对立，掌握政权的集团就要对其它集团实行统治。历史上，政府的统治性功能曾经是最重要的功能，统治常是各种功能的大部分内容。但随着经济、科技、教育、文化的发展，统治性功能尽管仍然存在，并仍然很重要，但在整个政府功能中所占的比重已大大降低。

古代西方国家政府往往由君主、贵族和官吏对人民施行统治，现代西方政府完成统治性功能的主要是政务官，但有一部分文官也发挥了重要作用。凡是其工作属政治性，或其工作部门是政治性部门的文官，特别是其中的高级文官实际上都是在完成统治性功能。

英国内政部是维持统治的直接工具。其最主要的任务是管理警察和监狱事务，维护法律与秩序。内政部在这方面的职权是：

（1）直接管辖伦敦首都警察；

（2）确定英国地方警察的编制和配备；

（3）批准警察主管当局对警察局长、副局长和助理局长的任命；

（4）确定首都警务区的警察首脑及其直接下属人选，并报请女王任命；

（5）管理国家监狱及郡市监狱；

（6）处理罪犯；

（7）担负不由大法官处理的部分司法职责，如组织治安法庭，制订刑法草案，任免书记官和有薪俸的裁判官，任命检察处长，制定刑事诉讼费用的规则等。

此外，内政部还负责管辖王室领地的海峡群岛

和马恩岛；管理侨民；决定和提出引渡逃犯的请求；拟定下院及地方议会的选举法令、办理选民登记和监督选举；颁发新加封贵族的特许状；准备荣誉称号仪式的工作及批准地方性法规等。

以上大部分工作都是统治性的，它们主要由内政部的28,000名文官来完成。

联邦德国的内政部设有：官员法和其他公职人员人事法司，宪法、国家法、行政和宣传政策司，内部安全司，警察事务司，以及联邦宪法保卫局，联邦刑事侦察局，联邦档案局，联邦民事保卫局，联邦政治培训中心等。这些机构大多承担统治性功能，其中绝大部分工作人员为文官。

日本总理府的国家公安委员会，法国的内政与权力下放部、司法与掌玺部及美国司法部中的相当一部分文官也是完成统治性功能的。

管理性功能

广泛地管理经济和社会各方面事务已成为现代西方国家文官系统的重要功能。管理（狭义的）与统治的区别就在于它所进行的领导、支配、控制、协调和处理等是非政治性的，不是为了某一社会集

团的利益镇压、压制其它社会集团，而是为使社会系统的各子系统有序地运营，但管理超出了这个范围，往往就是统治了。

日本的通商产业省、农林水产省等在经济领域中的功能基本上是管理性的。《通商产业省设置法》明确地规定了该省的任务，这些任务主要有：

（1）振兴和调整对外贸易，负责与外贸有关的外汇管理，促进贸易经济方面的国际合作；

（2）促进、改善、调整和检查工矿产品的生产、流通和消费；

（3）处理有关商业及工矿合理化等事宜；

（4）处理有关计量事宜；

（5）调整对电、煤气和供热事业的管理；

（6）确保矿物资源的开发和动力供应、利用，调整水力发电；

（7）振兴和指导中小企业；

（8）促进工矿科技试验研究，普及研究成果；

（9）制定并普及工业标准；

（10）负责商业和工矿业的调查统计及有关事宜；

（11）管理国营通商事业；

（12）管理酒业专卖事业。

《农林水产省设置法》规定该省主要任务和职权如下：

（1）编制农林水产预算，提出预算草案；

（2）制定发展农、林、牧、渔业的规划和方针、政策；

（3）协调农、林、牧、渔业生产，改善经营；

（4）组织实施有关科研和技术普及；

（5）进行有关情报收集和调查、统计；

（6）改善农林水产方面金融和税制，管理补助金、奖励金及救灾、保险事业；

（7）制定农林水产品的规格标准，管理和监督有关农林水产品的市场流通和价格；

（8）管理农机、化肥、农药等生产和品质；

（9）管理有关农林水产品的进出口贸易、关税及国际交流、合作；

（10）管理农田基本建设，开垦、造地等。

通商产业省和农林水产省的业务管辖范围相当于我国十几个管理经济的部，两省除不足10名政务官外，共有近10万名文官。可以看出，这些文官对社会的主要功能是经济管理。

除在经济领域内施行管理外，西方国家文官对其它大量社会事务也进行着各种管理，以保证社会各方面的生活有组织地进行。美国政府设有大量的独立管制机构，其中很大一部分是管理社会各方面事务的。如民用航空委员会管理美国内外民航事务，颁发民航开业执照和有关规程，规定机票大致等级、价格，批准或否决涉及民航业务的协定与合同等；消费品安全管理委员会负责管理消费品安全的各项事宜，包括制定统一的安全标准，禁止生产和销售有毒有害消费品，负责对消费品引起的事故、损害进行调查等；环境保护署负责管理环境保护的各种事务，控制和减少空气、水、废物、噪音、辐射和有毒物的污染，制定有关标准和政策，协调与州和地方的关系，共同进行环境研究等。

服务性功能

服务性功能与管理性功能不同，它不具有强制性和权威性，只为社会提供某种服务，愿意接受的人可以接受，不愿意的可以不接受。

过去西方各国政府的服务性功能微乎其微，除一部分邮递业务外几乎没有别的东西。现代西方政

府的服务性功能有了极大的扩展，它进入了包括经济、政治教育科技文化、环境保护、医疗卫生、文化娱乐、福利等几乎社会生活的所有方面。

例如美国农业部负责研究并帮助进行水土保持，收集和散发农情资料，开拓农产品国际市场，发放农业补贴和信贷等；商务部的国家海洋与大气局的主要活动就是发布天气预报和其它自然灾害警报，为农、林、航空、航海和其它有关部门及个人服务；卫生与公共服务部的人类发展服务局负责实施有关老年、青少年、病残者、印第安人、阿拉斯加与夏威夷土著以及贫困家庭的社会福利、救济等；公共卫生服务局的服务项目是：鼓励和协助地方发展卫生和卫生教育事业，协助改善卫生服务与有关设施，进行并支持药物与医疗研究并传播卫生知识，防止食品、杂货、化妆品等对人体的毒害，防止和控制传染病并进行卫生统计和医疗技术研究；社会保险管理局负责对退休、丧失劳动能力或死亡的职工本人或家属发放保险金等；儿童抚养和实施办公室领导和协助地方制定、协调和管理有关抚养孤儿的计划与活动；“行动组织”负责推动、吸收、管理和协调自愿从事公益活动的人员与计划，包括组织60岁以上低收入老人从事照料残疾儿童

（付给一定的酬金）、青年学生的职业训练与半工半读等。另外还有提供各种保险服务、住宅贷款，进行防灾救灾、教育文化交流、民事调解，推广公制计量标准，设计、建造、保护公园、公墓、陵园、纪念碑、博物馆等等服务机构和服务业务。这些政府的服务业务几乎全部由文官来完成。其它西方国家的情况大体也是如此。

第三节　不同运动方式的功能

立法功能

在西方各国建立文官制度的初期，政府的立法功能几乎完全是由议会完成的。即使有的国家（如美国）行政首脑也拥有部分立法权，但文官却不能参与任何立法活动，而仅仅是法律的忠实执行者。随着社会经济、政治、教育科学文化的迅速发展，近半个世纪以来，西方各国政府需要解决的各种社会问题迅速增加，各种社会功能日益扩大。由于立法部门有意见分散、决策迟缓、缺乏专业知识和不负责政策具体实施的缺点和司法监察部门的非决策

性质，政府功能的扩大便主要体现在行政部门中。行政部门中政务官的情况没有多大变化，变化主要发生在文官系统中。不仅文官的人数成倍、成十倍地增加，而且他们的作用也发生了极大的变化，其中最重大的变化之一就是文官卷入了整个立法过程。

在议会内阁制的日本、英国和联邦德国等国，行政部门提出的法案在质上具有压倒的重要性，在量上占有压倒多数。这些法案及法令绝大部分是由熟悉业务、精通技术的文官拟定的。文官还作为政府委员出席议会的各种委员会会议，直接成为批准、通过法案的推动力量。就是在严格遵守三权分立原则的美国，文官也是制定政府法案的主要力量，并能在解释总统咨文和在总统行使否决权的过程中出席议会各委员会的会议，参与立法过程。而政府最重要的预算案，几乎完全是由文官制定的。

现在西方政府管理的事务越来越复杂，如要决定由哪些公司生产哪种性能的武器系统，要为维持生态平衡，保护上百种濒临灭绝的野生动物立法，要估价生物工程研究的后果并制定相应的管制条例，要协调金融、信贷、外贸、价格等的相互关系，制定有关法规。……这些专业性、技术性极强的立法工作，议会无力去完成，西方国家普遍采取委托立

法的方式，将这些具有法律效力的专业性、技术性极强的法令、法规、条例、命令交由行政部门拟定，并由行政部门颁布。拟定这类五花八门、复杂多端的法令、法规、条例的工作主要就由文官来完成了。

法国各行政部门的主要工作之一，就是制订向议会提出的条约和法律草案，并根据已颁布的法律制定政策法令。例如法国皮埃尔·莫鲁瓦内阁拟定的1981年9月、11月、12月工作计划大纲是：

9月：

——制定有关地方私营电台问题的法律草案

——制定有关国有化问题的法律草案

——制定1982年财政法草案

——制定有关外国人地位和就业问题的法律草案

——为社会保险和工商业全国就业工会提供资金

——制定救济家庭的政策

——确定在海外领地实行权力下放的前景

——制定妇幼保护计划

——公布关于退休者和老年人的政策

11月：

——制定退休年龄法律草案

——制定工作时间法律草案

——制定有关把科西嘉地区改为领地行政单位的法律草案

——公布改革地区援助办法和地区发展投资机构的决定

——公布新的运输政策方针

——公布关于青年人开始工作年龄的决定

——公布援助第三世界发展的政策

12月：

——制定有关领取工资者权利的法律草案

——制定视听设备法案

——制定改革社会保险制度的法律草案

——制定新的刑法草案

——公布改革常规教育中职业培训的决定

——公布贸易行动的决定

——公布卫生宪章

——公布城市政策

所有的法律草案和法令都要提交部长会议讨论通过，但具体起草人都是各部门的文官。

日本内阁直属的法制局下设4个部，第二、第三、第四部分别负责审查和起草内阁、内阁直属官

厅及各省（即部）的法律、法令草案和准备同外国签订的条约草案，这些审查和起草法案的工作，绝大部分也是由文官完成的。

行政功能

文官从职业性质上可分为行政人员、专业技术人员、打字勤杂人员三大类，而行政人员在文官系统中占大多数。行政人员的行政功能似乎是不言而喻的，因为他们的工作就是处理行政事务。但是行政官员中还有很多地位显赫的政务官，这样就有必要分析一下整个政府行政功能中文官的作用。

行政工作可分为三大类：决策、执行和事务。决策包括草拟法律、法令和政策文件；设计政府的政令、指示；提供政策咨询。这是一种构思性工作，需要想象力。这一功能由高级文官完成，在英国，就是主管级行政人员，在法国就是A类行政人员。执行就是实施法律、法令、政令、指示，需要有安排、组织具体事务的能力。这一功能由中级文官承担，在英国，就是执行级行政人员，在法国，就是B类行政人员。事务就是完成日常具体工作。这一功能由低级文官承担。在英国，就是事务级行

政人员；在法国，就是C类行政人员。打字勤杂人员基本上承担后勤服务性工作，保证各类文官的工作顺利进行。文官系统的各种功能都要由以上几部分人互相配合、协调完成，就象一部机器一样，缺少任何一个主要部件也不能运转。所以有人把文官系统形象地称为官僚机器。一部机器需要有维持自己运转的机制和对外输出的功能。行政功能就是执行、实施法律、政令和办理具体行政事务。

在很多西方国家，行政部门的政务官对政府系统外的社会实际上只发挥很少的行政功能。他们的行政工作主要是一种维持行政部门运转的机制，他们对政府系统外的功能主要是立法功能。美国政务官对社会的行政功能多一些，但比起文官系统来也十分有限。因此可以看到，西方国家政府的绝大部分行政功能是由文官完成的。

以美国商务部为例，政务官部长的工作是主持部务，向总统咨询工商业政策和计划；副部长职权与部长相似，在部长缺席时代理部长；总检察官负责监督、审计、调查与本部有关的计划和业务，提出改进计划与提高经济效益的建议，并向部长和国会报告；总顾问负责一切法律活动，协调本部立法计划；11名助理部长分别为部内各项业务的总负责

人。可以看出，他们对政府系统外几乎不发挥什么行政功能。而该部下属的经济发展管理局主要负责处理有关严重失业和低收入家庭等长远性经济问题，并负责贷款和资助开辟新的就业机会；专利与商标办公室负责审查设计专利、工厂专利和使用专利的申请事宜，并负责办理国际专利和各种商标登记。这些，才是对社会发挥的行政功能。而在这些下属机构中工作的都是文官，他们完成了政府行政功能的绝大部分。

司法监察功能

政府的司法监察功能本来是由司法监察系统完成的，但现代西方国家文官系统也完成相当一部分司法监察功能。

法国的行政法院是由行政部门的司法与警务部长领导的，其中绝大部分成员是文官。行政法院具有咨询、司法、监察三大功能。它分为各地方行政法庭和中央行政法院。中央行政法院的司法职能包括：审理各地行政法庭的上诉案件，直接受理超过地方当局权限的诉讼案件，并可充当这些案件的初审法院和作出终审判决。如果某公务员认为自己被

非法撤职，受到不公正待遇，可向行政法院控告。如果诉讼被行政法院接受并作出决定，有关单位必须取消原来决议，恢复该公务员职务，并发还撤职期间扣留的工资。行政法院的监察职能表现为行政法院有权监督检察行政机关正在实行的行政管理措施。

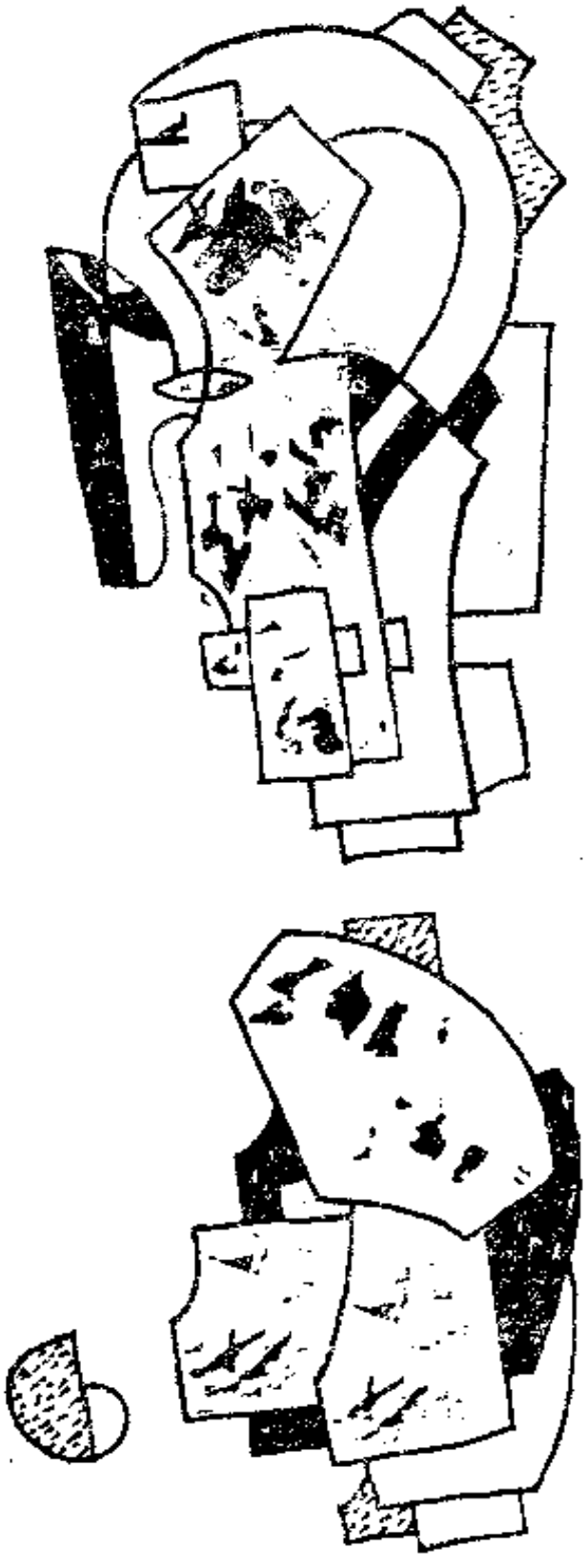
美国司法部是执掌司法监察权力的行政部门，有文官约51,000人。司法部长为联邦政府首席司法官员兼检察总长，副部长兼任副检察总长，在联邦最高法院审理案件时代表政府。司法部还在联邦各司法巡回区派驻检察官，检察官在联邦各地区法院代表政府处理案件。司法部下设反托拉斯、民事、民权、刑事、国内安全、地政、税务等司和联邦调查局、移民和入籍署等机构，负责对有关案件进行调查和起诉，并对某些案件如政府和公共土地案件进行处理。

美国政府还有几十个独立行政管制机构，如国际广播委员会、区社服务管理局、民用航空委员会、商品期货交易委员会等等。它们兼有半立法、半司法职能。这些机构中有大量文官工作。

在英国，仅大法官部门就雇用文官近10,000人。20世纪以来，英国还逐渐设立了2,090多个行

政裁判所，它们是司法机构，是对普通法院系统的补充。近些年，行政裁判所每年审理的案件达数百万件。这2,000多个行政裁判所除少数“民办裁判所”外，大多数为官办，有大量文官在其中工作，这些文官都是完成司法功能的。

联邦德国的司法部和日本的法务省中的大量文官同样承担着大量的司法监察功能。



第四章

文官系统的结构

第一节　文官结构的涵义、特征与类型

文官结构的涵义

所谓文官结构，具有两层涵义。

一方面，文官是西方国家政府的细胞，是构成政府的基础和主体。因此，就文官是政府系统的元素而言，文官结构是政府行政部门中的人员职位结构的基本组成部分。

另一方面，每一个文官又是有血有肉的个人，具有自己的欲望和需求，享有一定的权利和待遇，承担特殊的责任和义务。因此，就文官是受到有关的特别法规限定和保护的公民而言，文官结构即文官系统本身的分类结构。

文官结构的这两层涵义，有时分得比较清楚，有时则被混为一谈，这与文官系统分类的类型有关。

文官结构的特征

文官系统在政府中所发挥的最主要的功能是行政管理功能。与这种功能相适应，文官结构以执行指令准确、迅速，工作效率高，节约人力物力资源为其理想的目标。德国著名学者马克斯·维贝尔（Max Weber）曾以文官系统为楷模，总结了以效率为目标的理想组织系统——他称之为"官僚"（Bureaucracy）组织①——的一些结构特征。根据维贝尔的观点，文官结构的主要特征是：

1．等级制　文官须在行政部门的某一等级层次上担任一个常设性职务，其行使权力的范围和大小取决于他的等级地位，由他的直接上司授权。

2．分工原则　文官的职责是严格确定了的，彼此之间有明确的分工，按照不同的功能划分为不

① 或译为"官僚机构"、"科层组织"。

同的部门。

3．非人格化　文官在其职责范围内，彼此之间是非人格化的关系，每个文官须按其职位的要求行事，不得表现个人的感情色彩。

4．规范化　文官不论在任何公务场合，都必须遵循符合法律规章的行为规范。文官的行为规范要尽可能详尽地见诸于文字细则。

5．专业化　文官须受过适当的训练，具备必要的专业知识和能力，才有资格担任某项正式职务。

6．择优原则　文官录用、晋升等均须通过法定的考试或考绩程序。选择标准根据职位的客观需要而定，择优录用或晋升。

文官结构最突出的特征是严格规范化的等级制度。等级制以不同层次成员权力和获取信息上的不平等为代价，保证了指令、信息在纵向流通渠道上迅速有效的双向传递，避免系统内的信息流过载和对指令信息的噪声干扰。正是由于等级制具有这一特点，它在以执行和管理为主要功能的行政系统中仍然得到广泛的应用和不断的发展。

但是，文官结构中的等级制不同于封建官吏结构中的等级制。前者是规范化和非人格化的，因而具有较高的稳定性和连续性；后者则浸透着长官的

个人意志，用人漫无标准，办事缺乏章法，经常出现“一人得道，鸡犬升天”，“人存政举、人亡政息”的腐败现象。

文官结构的类型

西方国家文官系统的结构类型分为品位分类（Personnel Rank Classification）和职位分类（Position Classification）两种。

在品位分类结构中，文官既有官阶，又有职位。官阶标志品位等级，代表地位之高低，资格之深浅，报酬之多寡；职位标志权力等级，代表职责之轻重，任务之简繁。官与职是分开的，既可以有官无职、有职无官，更可以官大职小、职大官小。总之，品位分类是以人为中心的，着眼点在人而不在事。

在职位分类结构中，文官本身的等级和行政部门中职位的等级合二而一，官和职融为一体，不存在品位分类结构中那种独立于职位的官阶。美国1923年制定的第一个职位分类法确立了职位分类的三项基本原则：

（1）分类的基础是职务、责任和担任这一职

位必须具备的资历；

（2）实行同工同酬；

（3）工资差别与工作的难度、责任大小和资历深浅成正比。

总之，职位分类是以事为中心，等级随职定而非随人走。

品位分类的特点是，结构富于弹性，适应性强，便于人事机构调整文官的职务，安排进修培训等；同时，能够保证文官在行政部门工作的稳定性，官阶的存在使文官有较大的安全感，即使职务变动或另有任命，亦不致引起过分的担忧；而且，它比较简单易行，无需有经验的专家参与和进行充分的准备即可实行。因此，在开始实行常任文官制度时，一般都采取品位分类结构。

职位分类的特点是因事设职，按职择人，人尽其才，同工同酬。在职位分类结构中，不会出现同一职位的文官品位不同，同一品位的文官职位不同，因而同工不同酬，同酬不同工的现象。职位分类重视专家的作用，强调专才专用；重视科学管理与效率，强调任何职务都要有详尽的分析与说明；重视行政公开与民主，强调权责分明，名实统一，守法负责，分工合作。但是，实行职位分类首先要

做好工作评价，职位归级等一系列准备工作，难度比较大。

英、法、西德等国文官系统实行品位分类，美国、加拿大等国文官系统实行职位分类。目前，这二者之间有一种趋同的倾向。实行品位分类的国家更加重视对职位的系统评价和分类，实行职位分类的国家更加重视“人对职位的影响”，以及不同职系之间文官的相互调动。西方的人事管理学家认为，职位分类更适用于工作比较常规、责任比较固定的中低级文官，品位分类比较适用于担负领导责任的高级文官。

第二节　品位分类

品位分类的演变

对官吏进行品位分类已经有很悠久的历史，古代中国的封建王朝早就把全国大小官吏纳入从正一品到从九品的统一的品位等级系列，西方国家的军

官实行正规的军衔制也有几百年之久了。在封建社会，品位首先代表的是特权，品位不同的官吏在衣食住行各方面都有显著的标志，以区分其尊卑高下，品位低的官吏遇到品位高的官吏要参拜行礼。

近代文官制度建立后，对品位分类进行了改造。一方面削弱和废止了其中封建特权、损害人格的成份，一方面加强了个人才能和资历在品位分类中的作用，譬如规定了不同等级的文官的学历要求。

在十九世纪下半叶近代文官系统形成时，由于文官人数比较少，功能范围有限，不需要很专门的知识，当时流行的看法是，文官应是知识广博，才能出众、具有多方面修养的通才，能够胜任政府各部门的工作。因此，最初的品位分类的文官系统只进行了纵向的分类，没有进行横向的分类。进入20世纪后，随着文官的职能范围日益扩大，分工愈来愈细，许多专业性技术性工作进入了文官的工作领域，仅靠通才已经不能满足政府工作的需要，必须吸收各学科的高级专家参加政府的文官系统。适应这种需要、品位分类的文官结构增加了横向划分，在普通行政人员之外增设了各种专业技术人员的职类。现以英国为例介绍一下品位分类的演变。

英国于1855年成立文官委员会，开始建立近代

文官制度后，1860年议会委派斯坦利（Stanley）等五人组织委员会考察吏治状况。斯坦利委员会经过考察，提出三项建议：

（1）文官划分为高低两级，高级文官须受过大学教育，低级文官无须受大学教育，但永不能升入高级职位；

（2）文官按工作性质分为若干类；

（3）选拔若干优秀中学生，一面担任实际职务，一面授以各种专门的高深知识，以备造就高级文官之用。

上述建议先后为政府各部门所接受，并为1870年的第二个有关文官制度的枢密院令所肯定。

1875年，普莱费尔委员会（Ployfair committee）提出了改进分类结构的建议：

（1）低级文官（第二级文官）进一步划分为“成年级”和“学童级”，后者年满19岁时进行一次考试，考试及格者得进入成年级；

（2）成年级文官升为高级文官（第一级文官）须由部长征得财政部同意后推荐，再由文官委员会发给证书；

（3）在第一级、第二级文官之外另设抄写级文官，其报酬按钟点或件数计算。

这些建议在次年的枢密院令中得到采纳。

1890年的政府枢密院令根据瑞德雷委员会（Ridley commission）的建议，对文官分类结构作了一些修改，重新确定了第一级文官的人数和职位，把第二级文官分为三阶，规定第二级文官升为第一级文官至少须服务八年等。

由于第一级和第二级文官之间有不少职位不易划分，1906年财政部以行政命令设立了中间级，即日后执行级的前身。

到1914年，打破各部的界限，作为整体的文官系统中的普通行政职类已经成为文官结构中普遍接受的部分了，它和一些部保留下来的部内职类共存。同时也引进了工时、假日和报酬实行统一的制度的要求。

第一次世界大战期间文官的人数激增，因而带来了战后改组文官系统的需要。考虑文官体制改革的任务交给了国家惠特利委员会下属的一个委员会——格莱斯顿委员会（Gladstone commission）。该委员会认为，文官从其工作性质上可分为两类：一类帮助制定政策，修改现有规章、决议和惯例，对政府事务进行组织和指导；另一类则是从事日常的或机械性的工作。委员会建议把文官结构分成五

级，从事第一类工作的行政级和执行级，从事第二类工作的两个办事员级，以及速记员和打字员级。这一建议被1920年的政府改组文官系统的方案采纳。此后，大多数部的部内职类逐渐被新的统一的分类等级所吸收或同化。

1931年，根据政府科学机构人事委员会的报告，建立了科学官员和科学助理人员两个科学的职类，这两个职类是建立在整个文官系统的基础上的。

第二次世界大战后的1945年，在文官结构中又建立了一系列的技术和专业职类，同时建立了标准化的报酬率、服务条件和集中录用的办法。

此后的20多年里，文官的结构没有大的变化，直到1966年，政府任命了以苏塞克斯大学（the University of Sussax）名誉副校长富尔顿勋爵（Lord Fulton）为首的十二人委员会，全面考察文官结构、录用和管理问题。

富尔顿委员会进行调查时，英国文官的结构甚为复杂、混乱，财政部规定的通行于整个文官系统的职级共有47种，例如行政人员分6级，执行人员分7级，办事人员分3级，科学官员分7级，助理科学人员分2级等，各部自定的职级共有1400余

种。各种职级的职务要求，资格条件，薪金标准等均不统一。富尔顿委员会认为，当时的文官分类有下列的缺点：第一，等级划分不切合实际，例如行政级的低级人员和执行级的高级人员在职务上没有很大区别，仅根据过去有无学位而把两者截然分开是没有道理的；第二，妨碍了不同职类的文官的调动升迁，不利于选拔有真才实学的干才，导致中下级文官的愤懑不平。

基于上述认识，富尔顿委员会在1968年提高政府的文官改革报告书中建议，取消原有的以职类为基础的文官结构，把一般行政人员的几个职类合并为一个统一的行政职组，建立以部类和职组为基础的新的文官结构。当时的英国首相威尔逊（Harold Wilson）采纳了这个建议，于1971年开始实行新的体制。

从历史的回顾中我们可以看到，文官人数的增加和功能的分化，是文官结构不断演变发展的根本原因。

各国品位分类现状

品位分类文官结构的基本特征是重人不重事，

即把文官个人的条件，例如学历、资历等作为等级划分的主要标准。自富尔顿改革以来，英国文官结构的品位分类特征已经有所消弱，而法国、联邦德国的文官结构还没有大的变动，现在我们就介绍一下这三个国家的文官结构。

1。英国

截止1979年10月1日，英国文官总数是712,300人。

大约1000名最高层的文官属于一个新设立的开放结构，包括常务次长，次长、次官 3 个等级。这些等级向所有条件符合的人开放，而不论其过去的学业经历和专业背景。

其余的文官分属于 3 种部类。大约75%的文官属于由整个文官系统统一招聘录用，统一分类归级，统一制定薪金标准的一般部类，大约25%的文官属于单一部门部类或跨部门部类，他们通常是由各部自行录用，自行管理的。人数较多的单一部门部类有监狱管理人员，内地税收稽核人员等。

一般文官部类共包括10个部类19个职组。主要的一般文官部类有综合类、科学类、专业和技术

类以及培训类等，60%左右的文官属于这4个部类。

综合类包括行政组、经济学家组、情报官员组、统计官员组等职组。

行政组是由过去的行政、执行、办事等职类合并而成，包括大约263,000名文官，是所有文官职组中最大也是最重要的一个职组。它包括以下10个等级：助理次官，特等主管，主管，特等执行官，高等执行官（A），高等执行官，行政见习员，执行官、事务官，助理事务官。除很少数的人可在主管一级被录用外，一般只能根据其不同的学历从后四个等级进入文官系统。

经济学家组只有260人，分为4个等级：高级经济顾问、经济顾问、高级经济助理和经济助理。

情报官员组有1300人，分为6个等级：首席情报官（A）、首席情报官（B）、主管情报官、高等情报官、情报官和助理情报官。

统计官员组有400人，分为4个等级：首席统计官、统计官、高级助理统计官和助理统计官。

科学类包含科学组，科学组由16,000名科学工作者组成。分为5个等级：主管科学官员，特等科学官员，高等科学官员，科学官员和助理科学官

员。约有60%的政府科学工作者是为国防部工作的。

专业和技术类包括专业和技术组以及图解员组。

专业和技术组包括约38,000名设计师、工程师、测量员、技术员等。分为5个等级：主管专业技术官员、专业技术官员1—4级。该组亦有60%的人员为国防部服务。

图解员组有500多人。分为4个等级：首席图解员、高级图解员、主要图解员和图解员。

培训类包含指导官组，共有5000人。分为6个等级：甲级指导官、乙级指导官和1—4级指导官。

除了上述四个部类外，还有其他一些为数众多的“普通服务”部类的文官。例如速记，音频和抄本打字员类（23,000人），文件保管，办公室勤杂和通讯等后勤人员类（26,000人）等。

2。法国

法国在西方国家中公职人员最多，大约有600万人，占全国就业人口2100万的接近三分之一。不过在中央和地方行政机关服务的狭义公务员——即本书所说的文官，只有大约250万人。

法国文官结构在纵向划分为职类，在横向划分为职系。其中纵向的职类划分与文官的录用有关，因而由政府人事管理机构统一掌管；横向的划分则尚无严密明确的规定，一般是由各部自行其是，只有高级文官集团的部际职系划分，才由公职总局负责起草或修改特别章程。

法国公务员总法规第17条规定，公务员隶属于各个职类，“每个职类把受同一个特别法约束，并且在相同的等级中担负有同样使命的公务员组织在一起。”

特别法规把法国文官划分为ABCD四种职类，并规定了每一职类的等级划分、职能要求、录用晋升条件和方式等。

A类文官必须受过高等学校的全面培养教育，他们担负计划、决策和管理性质的职务，负责拟定政府的政策计划，拟定法律草案和行政命令，拟定政策法律的实施方案，对主管业务行使法定的决定权，指挥、监督下属的工作，对下属实施奖惩等。

B类文官必须受过中等学校的全面培养教育，他们担负执行性的职务，负责在各种具体情况下应用法律、政令和规章制度，使之成为特殊性的决定或措施。

C类文官必须受过中等学校第一阶段的教育，取得相应的证书，在职务上须有专门的训练，至少有一年以上的见习期。例如速记员、打字员等均属于这一类。

D类文官是最低一级文官，只须受过小学教育，也不需要受过专门的职业训练。机关勤杂人员属于这一类。

在A类文官中又分有普通行政、社会保险监督、内政监察、财政监察、外交官等职系，每一职系又分为若干等级。

根据法国的文官法规，AB两类文官的录用和晋升须经一般性的竞争考试与限制考试，CD两类文官的录用须经专门性的竞争考试与限制考试。

政府中的科学、技术、专门人员，也分别归入AB等职类的结构中。

3．联邦德国

联邦德国的文官是指适用联邦公务员法的永业性和政治性一般职公务员。

联邦德国文官的结构，按受教育程度和考试情况分成高级职、上级职、中级职、简易职四个层次。

担任高级职文官须具备下列条件：

（1）修完大学课程，毕业考试及第一次国家考试及格；

（2）经过三年试用满意；

（3）第二次国家考试及格；

（4）年龄不超过32岁。

担任上级职文官须具备下列条件：

（1）修完中学课程；

（2）经过二年半试用满意；

（3）上级职考试及格；

（4）年龄不超过30岁。

担任中级职文官须具备下列条件：

（1）修完国民学校课程；

（2）经过二年试用满意；

（3）中级职考试及格；

（4）年龄不超过30岁；

（5）技术职务还须经过专门考试及格。

担任简易职文官须具备下列条件：

（1）修完国民学校课程；

（2）经过一年试用满意；

（3）年龄不超过35岁。

联邦德国文官分类的实施，历来属于各部的权

限范围，除上述四种职类的划分外，联邦德国至今尚未有一个统一的文官分类体系。

第三节　职位分类

职位分类的涵义

职位分类源于工商企业的职务分析(job analysis)，与管理学理论的工作评价制(job classification)意思相近。工作评价也有译成职务评价的。美国行政学者菲勒说："工商人员更容易使用工作评价一词，同时公务人事人员却常常说职位分类，它们两者都是指同一件事情，那就是对人员所担任的任务的分析、描写和评价。"

职位分类又叫职务分类或职务分级。所谓"职位"，是指符合一定规格的人担任的工作职务和责任。职位强调的是由人担任的工作岗位，而不是负责岗位的人。将政府中常任文官职位就其业务性质分为若干职组、职系，然后按责任轻重、工作难易、事务内容、教育程度及技术高低分为若干职级，将每一职级给予准确的定义和说明，制成职级

规范，以此作为文官管理的基础和依据，这就是职位分类。

职位分类体系由下面几个因素构成：

职位（Position）——工商企业中使用job，政府系统偶尔也用occupation。美国联邦政府职位分类法对职位下的定义是："分配给一个官员或职员、包含有职务与责任的工作。"职位是职位分类结构的基础，由它构成形形色色的职系和高低不等的职级。

职系（Series）——工作性质相同而责任轻重和困难程度不同的职位系列。简单地讲，一个职系就是一种专门职业。美国的分类法中缺乏对职系的定义，日本《职阶法》中，则将职系称为职种。

职组（Group）——工作性质相近的若干职系的集合。在美国的分类法中也缺乏对它的定义，日本分类法中称为职群。职组的作用在于方便职位的分类，它并非分类结构中不可缺少的因素，因此有时可以省略。

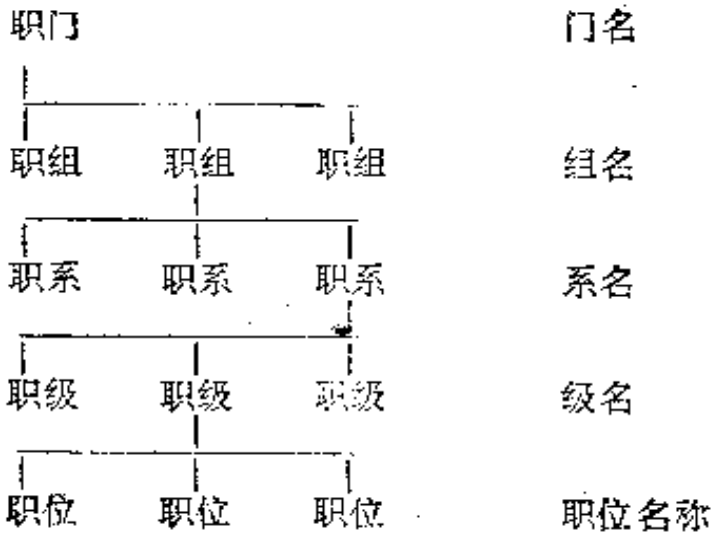
职门（Service）——若干工作性质大致接近的职组归纳为职门。虽然在美国和日本的分类法中没有专门的定义，但其含义是不言自明的，它是职位分类结构中最粗略的轮廓。

职级（Class）——工作性质、职务、责任、技术、教育等因素相同的职位构成职级。职级（也有译成职类的），是职位分类结构中最重要的概念。美国1949年职位分类法对职级下的定义是："级或职位之级，系包括其工作之种类或主要事务、困难之程度、职责之轻重及工作所需之资格条件充分相似之职位，用以保证在人事行政与报酬方面给予相似的处理。"不同职级的职位数量是不一样的，少至一个，多至数千。

职等（Grade）——工作性质或主要事务不同、但困难程度、职责轻重、工作所需资格条件充分相同的所有职位归纳成职等，同一职等的不同职级的职位在任用与报酬上相同。所有的职位可以归入适当的职等。人们一般不容易理解职等和职级之间的关系，原因在于这两个概念都是职位分类结构中划分职位高低的因素。构成职位分类结构的职系中的职级幅度是不一样的，有的职系的级别幅度很宽，与职等幅度一样；有的职系的级别幅度则很狭，仅有一、二个职级。为了比较不同职系之间职位的关系，只有将所有职位归入相应的职等才能进行。同一职等的不同职系的职位，有可能职级级别不同。例如一个第3职级的护士归为第5职等，一

个最低的即第1职级的内科医生也归为第5职等，这表明这两个职位虽然工作性质不同，职级级别不同，但它们的其它构成因素是相同的，都属于同一职等，应当得到同样的报酬。

职位分类体制层次构图



土木工程师职位示意图

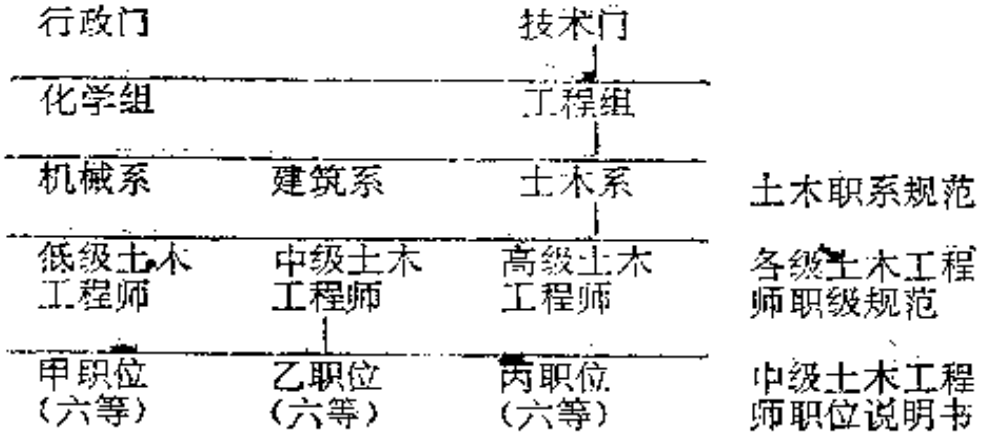


图4—1

职位分类结构，以职位为基本元素，以职系、职组作为横向的座标，职级、职等作为纵向的座标，交叉构造而成。每个职位都可以在分类结构中找到自己的位置。这种结构的设计，是建立在科学化和系统化的基础之上的。

职位分类的结构并非一成不变，为了适应文官系统的运转，要不断对之进行调整。美国在这方面的情况非常典型，从中可见一斑。

1923年美国联邦政府职位分类结构分为5个职门、44个职等。它们是：

专门及科学职务门，分为7个职等；

次专门职务门，分为8个职等；

书记行政及财政职务门，分为14个职等；

保管职务门，分为10个职等；

低级书记及机械职务门，分为5个职等。

1930年美国调整职位分类的结构，将专门及科学职务门增为9个职等，书记行政及财政职务门增为16个职等，低级书记及机械职务门减为4个职等。

1931年在扩大职位分类适用范围的同时，美国联邦政府又对职位分类结构做了较大的调整，改为7个职门、81个职等、1,633个职级。其中，

专门及科学职门分为9个职等，456个职级；

次专门职门分为8个职等，144个职级；

书记行政及财政职门分为16个职等，421个职级；

手艺及保管职门分为15个职等，426个职级；

调查及视察职门分为13个职等，124个职级；

教育职门分为10个职等，37个职级；

灯塔及储藏职门分为10个职等，15个职级。

1949年，美国实行新的职位分类法，再次调整了分类结构。原来的7个职门合并为2个职门，一个叫一般职位，简称GS；一个叫技艺保管职门，简称CPC。GS分为18个职等，CPC分为10个职等。1954年，CPC职门取消，其中一部分职位并入GS类，一部分职位由文官委员会核准为不适用分类法的例外职位。1952年GS类职位分为27个职组、569个职系。1958年4月变为23个职组、524个职系。到1965年底，再减为22个职组、439个职系。

1958年的GS类职位结构如下：

杂职组，包括38个职系；

社会科学和心理学职组，包括28个职系；

人事管理和劳动关系职组，包括17个职系；

一般管理和文书事务职组，包括63个职系；

生物学职组，包括55个职系；

会计和财务职组，包括18个职系；

医疗和公共卫生职组，包括44个职系；

兽医学职组，包括4个职系；

工学职组，包括33个职系；

法律职组，包括29个职系；

美术工艺职组，包括12个职系；

产业职组，包括23个职系；

著作权、特许和商标职组，包括11个职系；

自然科学职组，包括22个职系；

书记和秘书职组，包括4个职系；

数理统计职组，包括11个职系；

机械工程职组，包括25个职系；

教育职组，包括3个职系；

调查职组，包括24个职系；

检查职组，包括32个职系；

采购职组，包括13个职系；

运送职组，包括11个职系；

技能和劳务职组，包括4个职系。

GS职位分类表并未包括美国联邦政府所有的文官职位，它仅适用于45%左右的职位，在70年代末80年代初，它们的数目约有150万个。其它25%的职位适用于工作评价制度，24%的职位适用于邮

政机构的特殊分类计划。在150多万个一般行政类职位中，按照18职等的划分，1～12级的低级职位有140万个；13～15级的中级职位有12万个；16～18级的高级行政职位有8,500个，其中850个职位由总统直接任命。

文官系统职位分类的结构，决定着职位分类的效用和功能，它在职位分类的应用中占有重要的地位。

职位分类的办理

职位分类的办理，是一项较为复杂的工程，这项工程的困难在于必须准确地、科学地测量出每一个职位的工作量及其价值。办理职位分类的方法和过程不尽相同，但一般都经过下面几个步骤：

1。职位调查

职位调查是办理职位分类的第一个步骤。职位调查利用多种调查方法，如访问法、观察法、填表法、会议法和综合法等，广泛搜集有关分类职位的各种资料，包括职位的业务性质、数量、工作时间

和工作方法等，以此做为职位品评和归级的依据。职位调查是办理职位分类的基础，它在职位分类工作中占有重要的地位。

职位调查需要搜集的资料可以分为两类。一类属于职位本身的资料，包括工作内容、责任、职权、所需资格等；一类属于所在机关的资料，包括机关权限、部门权限、部门工作流程等。当然，有关的法规，包括宪法、法律、行政命令、条例、预算文件和薪金规则等等，也在搜集的资料范围之内。

2。职系区分

在职位调查的基础上，按照业务性质的异同，将职位划分为若干职系，这一步工作称为职系区分。一般地讲，一个职系就是一种专门职业。划分职系的目的在于在横的方向将职位区别开来。根据政府职位的实际分布，每个职系的职位数目是不一样的，有的很多，有的很少。在判断职位的业务性质时，最重要的是从众多的职位资料中找出与职位业务性质有关的资料。若干工作性质邻近的职系归为一个职组，若干工作性质大致接近的职组归为一个职门。

3．职位归级

职位归级，又叫职位归类或职位归格。所谓职位归级，是在职位调查的基础上，经过职位分析和职位品评，将各个职位归入其应属的某一职级。职位归级在分类工作中占有重要的地位。

职位归级是一项困难的工作。它的困难在于如何把一项工作或一个职位上的全部内容定量化地表述出来，给人以明确的数量概念，便于进行实际的归并。根据社会学和心理学测量人类行为方法的启示，职位归级工作采取了与之类似的方法。由分类工作人员根据经验主观评判职位等级的方法有定等法和评级法，它们的缺陷在于主观因素太强，容易影响职位归级的准确性。归级中应用较多的方法叫因素比较法，这种方法分为6个步骤：

（1）首先确定在本分类计划中所适用的最基本的分类因素，这些因素应当是人们认为一切工作中所共有的；

（2）选择15～25个主要工作或职位；

（3）给予这些主要工作或职位以一定的总分；

（4）将给予主要工作或职位的总分按重要程度不同分配给各个基本分类因素；

（5）按照得分总数评定这些职位的等级；

（6）把分类职位就其基本分类因素与上面的主要工作或职位进行比较，给予适当的分数，归入已完成的等级表中，这样就完成了职位归级。

另一种归级方法叫积点评分法。这种方法首先是决定采用哪些基本分类因素，然后对不同的因素给予不同的分数，相同的因素按其不同程度给予不同的分数，将基本分类因素的得分总和不同的职位与制定好的等级分数表比较，即可判断出职位的级别。当然，职位归级的方法还有很多种，但只不过是这几种基本方法的综合或变化而已。

4．制定职级规范

职位归级工作完成之后，即可制定职级规范。职级规范又叫职级说明书（图4—3），它是指用文字描述一个职位的书面文件。职级规范的内容通常包括职位名称、职位定义和编号，该职位的任务与职责范围的说明，工作举例与担任该职位工作所需要的资格条件。其中资格条件又包括教育程度、经验、能力、技能和个人身体特点等等。制定职级规范是在职位调查和分析的基础上进行的，每一个经职位分类确定了职级的职位与相应的职级规范对应起来，按职级规范的要求对每一个职位实行科学

管理。

图4—2是没经过职位分类和经过职位分类的职位分布图比较。

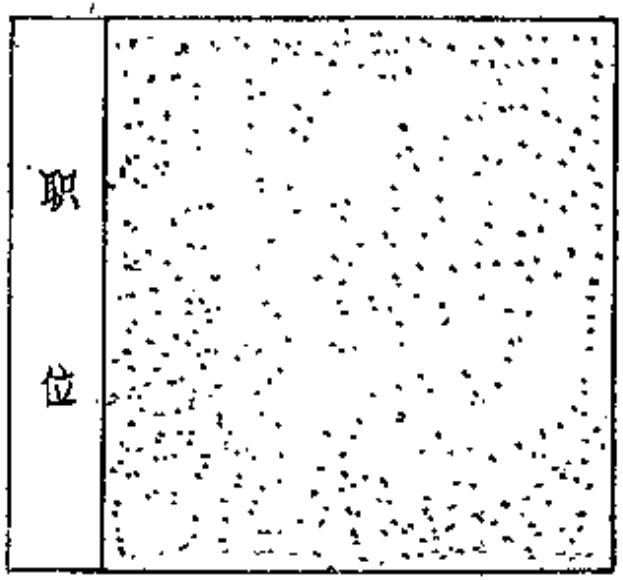
职位分类工作人员是分类工作的具体办理者。主持分类工作的负责人必须具备广博的知识，一般工作人员也应该达到相当的水平。他们要对分类原则、目的和技术极其熟悉，具有较强的分析能力，明白各种职位的内容，能够辨别各个职位间的差别，同时要有一定的表述能力和一定的工作实践经验。

职级规范图示

	（机关名称）职位说明书	编号： 制定日期：	
职　　系：		职　等	
职位名称		单　位	
工作项目			
工作概述			
工作所需技能			
附　　注			

图4—3

怎样确定一项分类计划需要的工作人员数目



没有分类前机构的职位情况图

职门	专门科学职门			技工职门		
职组	医疗职组			一般作业组		
职系	外科	内科	护理	木工	锅工	板工
职位						

职位分类后机构的职位情况图

图4—2

呢？美加文官协会认为，在办理阶段，不包括抄写、文牍工作，一个人在3～6个月内，可以完成1,000个职位的分类。把文牍工作计算进去，则每个月每个人可办理83～140个职位的分类。日本的233个分类工作人员在4年零3个月时间里完成了48万个职位的分类，平均每人每月办理40个职位的分类。分类工作所需要的工作人员数量，一般取决于这样几个因素：（1）职位的工作复杂性；（2）职位的地理分布；（3）人们对分类的支持态度；（4）主办机构的运营情况等。职位的工作内容清楚，分布地区紧密，人们采取合作态度，主办机构效率高，所需的分类工作人员数量较少；反之则多。

办理职位分类需要花费一定的经费。根据美国的统计，在50年代，一个上百人的机关办理职位分类，平均每一职位约需2.25—4美元，加上文具费约需2.7～5美元。一般地讲，初次办理职位分类要比再次办理花费多一些，职位少的机构比职位多的机构的平均办理费用要高一些。

职位分类的历史发展

职位分类是社会经济和科学技术发展的产物，

它最早在美国出现。

19世纪末期，心理科学获得了长足的发展。社会心理学、工业心理学等分支学科不断出现，使心理科学从理论与实验的狭窄范围发展到实际应用地步。1905年法国的比奈教授和他的同事西蒙首次编制了可辨别低能儿童的一套测验。1916年美国特蒙教授修改成有名的斯比量表。在这个量表的启发下，专家们提出了各种各样测量人们行为的方法，这些方法中的因素分析法被工商企业广泛采用。门捷列夫讲，从开始有测量的时候才开始有科学。心理学的发展促进了科学管理理论的产生。

“管理科学之父”泰勒对提高生产率有极大的兴趣。1895年他开始进行工作时间研究（time study）。他的朋友基尔勃莱从事操作动作研究（motion study）。在这个基础上，工作分析和工作评价制度产生并发展起来。1918年全美熟练工人及非熟练工人的工资调整与标准化用工作评价方法编制而成。1921年美国铁路职工的职级制完成，很快其它运输业也实行了这个制度。工作评价制在美国从一个企业传到另一个企业，从车间传到办公室。

1883年美国进行的文官改革，首先要解决的是政党分肥制带来的贪污腐化与政治动荡等政治问

题，科学地管理文官的问题尚未提上议事日程。随着时代的发展，文官管理技术上的问题越来越严重。1800年国务院仅有14人，行政费不过600万美元，到了19世纪末，美国文官已达30万，1918年政府行政费已达127亿美元。这数十万文官在各类政府机构里工作。根据任命方式和考试方式，这些文官又分为各种管理方式不同的系统。在他们中间有各类技术人员，从事着各种专业性、技术性极强的工作。社会的发展提出了文官管理科学化、系统化的要求。于是，与工作评价精神一致的职位分类在美国应运而生。

职位分类的实行在美国有一个发展过程。早在19世纪后半叶，分类的观念在美国即已流行。1905年芝加哥市政府确定以职务为分类的基础，1908年开始拟制分类草案。同年伊利诺斯州实行职位分类。1914年费城文官委员会考察芝加哥市情况后指出："由于芝加哥市的措施，美国的文官制度活动和进展或已达到最高潮……芝加哥的制度是完全建立在一个讲效率和经济效益的现代工业体制上的"。这种评价代表了当时人们对职位分类的看法。1915年以后，奥克兰、洛杉矶、匹茨堡、纽约、克利夫兰等市陆续实行职位分类。

地方政府的创新促进联邦政府实行职位分类的决心。1923年，在联邦文官全国联合会请求下，政府制定了第一个联邦政府职位分类法案，经国会通过后实行。该法案规定成立联邦人事分类委员会；确定不分性别、同工同酬；对联邦政府各部委及华盛顿特区机构办理职位分类。

1949年，为了适应不断变化的情况，美国国会通过新的职位分类法案，重新调整了以前颇为混乱的职位分类结构。

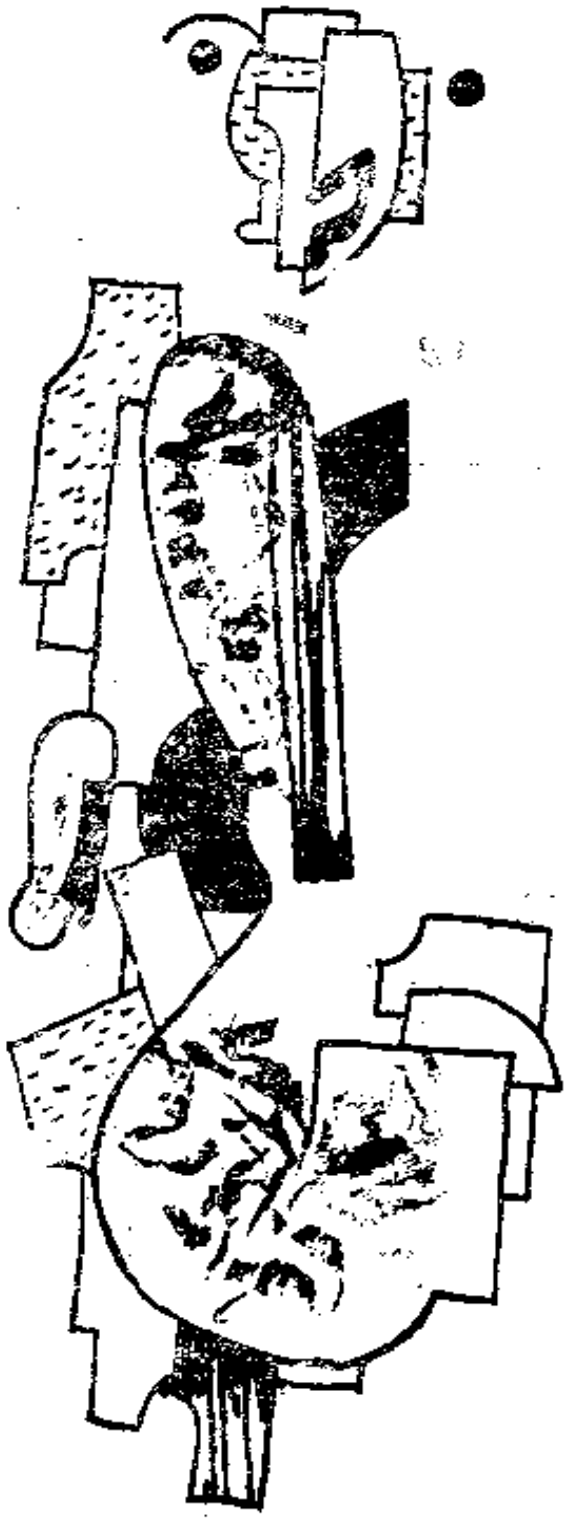
随着管理科学从X理论向Z理论的发展，职位分类制度出现了一些新的发展趋势。职位分类重视的是职位而不是人员，这带来一些消极影响。因此美国近年来对“人对职位的影响”极为重视，1978年设立了高级文官班子，规定进入班子的文官不受职位分类法的限制，实行级随人走，可较灵活地将他们调到需要的职位上去，发挥其特长与积极性。职位分类的结构也逐步简化。1923年美国联邦政府的职位分成职门、职组、职系、职级等层次。1949年将7个职门合并为GS和CPC两大类职位。1954年取消CPC类，其中一部分职位并入GS类。职系的划分也改变了过去繁细的倾向。1952年分为27个职组，569个职系；1958年变为23个职组，524个职

系；1965年减少为22个职组，439个职系。从1923年到今天，美国联邦政府的职位分类一直处于不断发展、不断调整的过程中，以便使之符合文官系统结构的变化。

加拿大1868年在宗主国英国的影响之下，制定了第一个文官法案，当时议会已经注意到职位和薪金之间的关系。一个由国会指派的皇家委员会在1869、1875、1880和1891年先后4次提出有关的报告，指出薪金与工作之间缺乏相关连系，力主改革这种现象。1907年，皇家委员会提出报告，主张把工作任务和职责作为职位分类的标准。1908年议会通过了以这个原则为基础的文官修正案。但因为没有设立执行机构，职位分类并未实行。直到1919年，为了克服第一次世界大战带来的文官管理上的混乱，议会又通过新的文官法案，在全国实行职位分类，沿用至今。

第二次世界大战后，日本在美国占领军当局的监督下，进行了职位分类的准备工作。1947年日本国会通过了《国家公务人员法》，该法第3章第2节第29条至32条规定日本实行职位分类。1948年后，日本人事院先后7次训练职位分类工作人员。1949年完成了对90万个中央政府职位的调查，据此，日本

政府1950年公布《职阶法》（即职位分类法）。1951年日本政府公布了408个职系的职级规范，规定职务与责任是职位分类的基础，制定了职位分类的实施步骤。人事院对职级规范、职等、职系、工资准则、职位归级做了积极准备。1952年10月，日本政府又公布了13个职群的基本薪金表，作为向职位分类过渡的办法。但由于日本历史上实行严格的等级官僚制，重视身份、地位，所以很多人不同意实行职位分类，因此国会一直迟疑不决，没有批准实行职位分类，但同意在官员任用和薪金问题上按职位分类的精神办理。



第五章

文官系统的管理组织

第一节　文官管理组织的沿革

文官管理组织的建立

伴随着资产阶级革命的成功以及资本主义政治制度的形成，西方各国先后建立了新型官吏制度。当时的人事管理与封建时代的人事管理在形式上没有大的变化，任命官吏者同时也是管理官吏者，还没有出现独立的人事管理机构。

以后由于政府管理社会事务的工作日益复杂，以及国家公务人员的大量增加，导致人事管理工作也日渐复杂，因此设立职能化的人事管理机构的工作就提到了日程上来。

19世纪中叶，英美等国陆续改革了本国的文官制度，实行以择优录用和择优晋升为特征的“功绩制”，此时，考试职能作为一种特殊的职能首先从一般性的人事管理职能中分离出来。为了保证文官考试和任用的公正性、权威性，为了适应日益复杂化和专业化的考试业务，西方政府系统中第一个独立的、职能化的人事管理机构应运而生。1855年成立的英国文官委员会就属于这种机构。此后，伴随着人事行政业务的日益复杂，其它人事管理功能也逐渐分离，陆续出现了更多的独立的人事机构。这些人事机构分掌不同职能，彼此分工制衡，形成一个严密而复杂的管理组织网络。

文官管理组织在当代的发展

第二次世界大战以来，西方各国人事机构又发生了新的变化，概括起来主要有三方面：

1。原有人事机构重新组合

新的组合更加体现出人事管理活动中决策、执行、裁决等三方面的分工。比如把原先比较分散的决策性人事机构统一起来，以提高工作效率。法国

公职总局、英国文官事务部和美国人事管理总署都属于这种情况。此外，裁决性人事机构也有很大变动。人事纠纷的裁决原先主要是各级行政首长的事务，现在各国多设立了行政性或司法性的裁决机关。比如美国功绩制保护委员会、法国和联邦德国的行政法院等就属于这种情况。新的组合使得人事管理中职能分工更为合理、行政效率更高。

2．加强辅助性人事机构的建设

辅助性人事管理业务的大量增加，推进了辅助性人事管理机构的发展。比如，各国普遍开展了人事决策中的咨询业务，并专门设立了顾问、参事、审议会一类的职位和机构；为了加强文官的职前教育和在职培训，各国大多建立了行政学校及其它的专业学校，如警察、消防、气象、交通等学校。所有这些机构并非直接参与人事管理工作，而是间接地发挥作用，故归入辅助性人事机构。

3．注意发展政府与文官的关系

为了更有效地协调政府中劳资关系，西方各国大多建立了有双方代表参加的协商机构。这种机构产生于第一次世界大战中的英国，第二次世界大战

后，在西方各国得到普及。法国公职最高委员会、对等行政委员会、对等技术委员会和联邦德国的联邦人事委员会都属于这种情况。

从以上西方国家人事管理组织的沿革，可以看出：1.人事机构的产生和发展总是顺应着人事行政发展的需要，并不断地演变。2.西方各国人事机构的发展历程和现状虽不同，但在许多方面有趋同的倾向。

第二节　文官管理组织的部门化

如何分解管理任务，以及由谁来完成分解了的管理任务，这就是管理学中的部门化问题。部门化的标准很多，从管理功能的角度对人事管理工作进行划分，可以分为：决策性功能、执行性功能、裁决性功能和辅助性功能等四个方面。各种功能需要一定的机构去承担，依此标准可将文官管理组织分为：决策性人事机构、执行性人事机构、裁决性人事机构和辅助性人事机构。

决策性功能及有关人事机构

决策是任何有组织行为中的首要环节，它主要是确定以下的问题：本组织的总目标和分目标是什么，目标之间的关系如何，由谁或哪个机构完成这些目标，制定必要的工作程序以及所需资源的种类、数量和预算等。所有这些问题对一个组织的发展至关重要，只有在它们得到确定以后，其它环节才能有所遵循。

文官的人事管理工作也面临着上述问题，这些问题都是决策性人事机构所要处理的，否则其它人事机构将无所适从。

文官系统不同于一般的组织系统，它的运营规则不全由系统内的决策性人事机构所制定，有关人事管理的大政方针及最基本的运营规则主要由系统外的议会通过立法来确认。决策性人事机构主要有以下五种职能：

1。解释公务员基本法规

公务员基本法规规定了政府人事管理活动中最重要和最一般性的基本原则。由于这些规定比较抽

象，在实践中难以具体贯彻落实。因此有必要对那些含义不清的条文进行解释。在西方国家，有权解释公务员法规者主要分为两类，一是司法解释，二是行政解释。前者是国家司法机关在案件审理中对有关的法律所作的解释，后者是行政机有关部门对公务员法规所作的解释。行政解释权一般为各国决策性人事机关所享有。

2．制定人事管理细则

许多有关人事管理的法定原则还需要以管理细则的方式加以具体化，比如职位分类的具体标准、工资报酬的具体方案、退休抚恤的具体规定、工作时间和假期的具体安排、以及诸如此类的问题，这些问题在法律中多为原则性的规定，管理细则将使之更明确化。人事管理细则的形式多种多样，如命令、条例、准则、标准、决议、办法等。管理细则与法规解释都属于关于公务员法规的具体说明，但管理细则更为正式化、系统化和规范化。

3．立法倡议

任何一项法律的制定或修改，在程序上总要经过倡议或提出议案环节，有关人事管理的立法也是

如此。立法倡议活动在西方可以大致分为两类，一类是议员直接提出议案，一类是由行政部门起草，提出法案，再直接或间接地交议会讨论。大多数有关人事管理的立法是由行政部门提出的。具体负责这项任务的一般就是决策性人事机关。

4。协调内外关系

文官系统内部各个功能不同的人事机构之间关系需要协调。比如用人单位往往要求增加编制和职位，但负责人事预算的部门则倾向于从节约的角度对上述要求进行限制。对这类的意见冲突就存在协调的问题。文官系统外部的立法系统、司法系统、其它的行政系统以及公共舆论等，都在不同程度上影响着文官系统的运营。文官系统与这些系统之间，也存在着沟通与协调的问题。内外关系的协调在人事管理活动中占有很重要的地位，搞得不好，会引起许多纠纷。担任这项工作的机构需要熟悉情况并有一定权威和信誉，所以这个任务自然就落在决策性人事机构的身上。如美国人事管理总署下面就设有“议会关系处”，“公共事务处”等建制。

5。制定和审批人事计划

人事管理活动一般都是按照人事计划而进行的。比如，人事经费的支出，要符合人事预算计划；员额编制的发展要符合编制计划；除此以外，还有培训计划、录用计划、调资计划以及其它人事发展计划等。人事计划又可以分为全国性人事计划和部门性人事计划。一般地说，全国性人事计划由中央的决策性人事机关制定，报议会批准；部门性人事计划由用人单位制定，报中央的决策性人事机关批准。必要时，财政部也可能参与全国性或部门性人事计划的审批。

决策性人事管理职能的内容还有许多，但主要的是以上五种。美国原文官委员会和现在的人事管理总署，英国原财政部“编制和机关组织署”与现在的文官事务部，法国的公职总局和财政部预算司，联邦德国的联邦人事委员会和内政部D局，日本的内阁人事院等机构都属于决策性人事机构。上述机构除了有决策性功能以外，往往还有某些执行性或裁决性的功能，某些参与人事决策活动的机构没有包括在上述机构之中，比如法国行政法院在人事规则的制定中也起到一定的作用。

执行性功能及有关人事机构

决策性人事机构制定的文官系统规则不可能自动地体现在文官系统的运营之中，它需要一种专门性的机构去推行和落实，担负这种功能的机构就是执行性人事机构。执行性人事机构主要负责以下事务，即根据有关的文官系统规则——

办理公务人员的考试录用事宜；

办理公务人员的考核奖惩事宜；

办理公务人员的升迁调转、停免职事宜；

办理公务人员的福利、退休、恤恤事宜；

办理公务人员的在职培训和发展事宜；

办理人事登记、统计、编制人事档案事宜；

以及其它类似的执行性规则事宜。

上述公务与各级各类公务人员的具体工作紧密联系在一起。根据公务人员的工作效绩状况，才能确定考核的结果；根据考核的结果才能决定奖惩事宜；升迁调转、培训等工作需要立足在本职工作的基础上；至于人事登记、统计和人事档案管理等业务不过是公务人员工作的记录和整理。为了较好地完成这些业务，显然需要准确而及时地了解公务人

员的各种工作信息，主要出于这个原因，各国一般将执行性人事管理职能赋与直接使用和最了解公务人员的各行政机关。在西方国家各政府部委中，大多设有专门性或兼职性人事机构，负责本机关内的执行性人事管理工作。这样做的另一个好处是，会有助于提高政府机关管理下属职员的工作权威，有助于实现行政责任的完整性。

应当指出，在西方并不是全部的执行性人事管理职能均为各用人单位，即政府部委所执掌，某些特殊的执行性职能也可能为一个单独的机构所享有，或直接为决策性人事机构所享有。以考试职能为例，英国原文官委员就属于独立的决策兼执行性的考任机关；日本人事院虽为一个决策性人事机构，但同时办理考任业务。

裁决性功能及有关人事机构

由于种种原因，在政府人事管理中会出现政府与公务员之间的某种纠纷，比如就服务条件、工作环境、纪律处分以及工会活动等问题而引起的纠纷。对这些纠纷，西方国家普遍建有相应的仲裁制度。担任仲裁的机关有权根据有关的人事政策和规

章制度，参与处理公务争议案件。

从西方国家实践来看，处理公务纠纷的形式主要有三种：第一种是允许司法系统参与处理此类案件，如法国、联邦德国行政法院的主要任务就是处理各种公务纠纷；第二种是由行政系统自己处理这类事件，英、美、日等国就属于这种情况；第三种是由一种有政府代表和文官工会代表参加的联合机构参与处理公务纠纷，英国和法国均有这种联合机构。

以上裁决公务纠纷的三种情况可能互有交叉，同时并存。如法国的公务仲裁中，既有行政首长参与，也有行政法院参与，还有公职最高委员会参与。

辅助性功能及有关人事机构

除了决策、执行和裁决等功能以外，在人事管理活动中还有大量而复杂的辅助性工作。这些辅助性工作主要分为两类，一类是参谋性工作，一类是后勤性工作。前者侧重于为决策和指挥提供辅佐，后者要向整个人事机构提供服务。在西方国家里，一般不设立独立的辅助性人事机构，比较多的是在

其它人事机构中附设某些辅助性职位和部门。

一、参谋职能

参谋一词是以军事术语中转用而来的，它原意是指：参谋人员能以其专家的身份和知识，为决策工作和指挥工作提供服务；通过这种服务，参谋人员既能影响决策和指挥工作，又不至于破坏决策和指挥系统的统一性。在人事管理活动中，参谋性工作主要分为决策咨询和调查研究两部分。

1。决策咨询

在一项重要的人事政策和管理措施决定前，决策者往往需要就与决策有关的问题征求专家们的意见，让专家提供科学而严密的论证。这种工作就属于决策咨询性工作。早先的决策者习惯于请教社会上的专家，现在则直接在本机关内部设立咨询性职位或机构。这类机构主要分为两类，一类是在决策人事机构中设立咨询性职位和机构，如日本人事院内专门设有法律顾问、顾问和参谋等职位；美国人事管理总署内设有法律顾问室。另一类咨询性机构是由那种有政府代表和文官工会代表参加的联合机构兼管此事。英法两国实行的就是这种办法。

2．调查研究

某些重要的人事决策在决定以前，往往需要对有关的问题进行考察了解和分析研究，如有必要，还要提出供决策者选择的方案。这种调查研究与决策咨询虽然都属于决策前的辅助工作，但前者侧重于为决策作技术准备，后者是为政策草案作论证。前者一般直接隶属于决策者，并侧重于按领导意图出主意，想办法；后者具有一定的独立性，并主要是以批判性眼光审查政策草案。西德的行政惩戒调查官和英国的皇家调查委员会就分别属于调查研究性职位和机构。

二、后勤职能

在那些具有一定规模的人事机构中，往往会有大量的行政后勤事务需要办理，比如公文收发、文件档案保管、财务会计、内外联络以及司机、维修、炊事、清洁卫生等。在小规模的人事机构中这些事务的工作量不会太多，但在较大的人事机构中就需要为此而设立专门的行政后勤部门。比如在日本人事院内设有专门的管理局负责处理各种行政后勤业务。管理局内又分别设有：管理课、图书馆、

会计课等分支机构。后勤工作虽不如其它工作那样具有明显的工作效果，但在一个机构或组织的运营中，它又是不可缺少的组成部分。

第三节　西方各国政府人事机构

英国政府人事机构

在1968年文官制度改革中，英国的人事机构发生了重大变动。改革前的英国人事机构主要有：财政部、文官委员会、劳资仲裁法庭、惠特利委员会以及各政府部委中的人事机构。改革后的主要变动是将财政部中主管人事决策业务的机构与文官委员会合并，新组建了一个独立而统一的决策性人事机构——文官事务部。这个部除了担负统一的人事决策职能以外，还保留办理考试业务的职能。其余机构基本未动。下面分别介绍这些机构。

1．财政部

1968年改革前，英国财政部除了管理国家一般财政事务外，还有制定国家人事政策和规划的职

责，是主要的决策性人事机关。财政部内设一个“编制和机关组织署”，专门负责人事决策业务，它的主要职能是：

（1）核定和编拟文官的考任规则；

（2）管理文官的等级、薪给和职称；

（3）审定各部委机关的员额编制；

（4）审核各机关文官升级和复职事宜；

（5）审核各机关文官的晋升程序；

（6）办理退休业务，管理养老金制度；

（7）审核各机关请假规则；

（8）监督各机关考核工作；

（9）制定职位分类、报酬等业务的规则；

（10）指导惠特利委员会工作；

（11）推进人事行政的发展。

2．文官委员会

英国文官委员会是独立的文官考任机关。该机构自1855年成立至1968年并入文官事务部，前后存在了100多年。在此期间它专门负责办理文官的考试录用业务，主要职责有：

（1）负责文官任用前的资格审查；

（2）拟定文官的任用标准和公务考试的规

程，（公布前，还需经财政部批准）；

（3）办理各政府机关文官的考试任用业务，并负责在伦敦公报上公布文官考试、任用和晋升等方面的消息；

（4）确定文官在年龄、健康、性格和能力等方面的资格。

早期文官委员会有3名委员，分主任委员、考试委员和秘书，三人分理会务。后来的委员增至6名，分理6项业务。此外，委员会还设有考选委员会和决选委员会两个机构，分别负责“个人品能测验”和口试业务。

3．劳资仲裁法院

劳资仲裁法院成立于1919年，原来是为调解和仲裁工商企业界劳资纠纷而设立的。1925年，在文官工会的强烈要求下，开始受理公务纠纷案件。为此，劳资仲裁法院下面单独设立了一个文官特别庭。凡政府和文官之间因工资报酬、工作时间、假期管理及其它服务条件等发生的纠纷，并经惠特利委员会调解无效后，可移送劳资仲裁法院进行审理。例外的是，关于个人的案件，在移送劳资仲裁法院前要征得当事双方的同意。

文官特别庭由委员三人组成，这三人应分别由劳资仲裁法院、财政部和惠特利委员会议等三方代表充任。委员和庭长的产生还需经劳工部长批准。庭长任期一年、委员任期三年，连选可以连任。

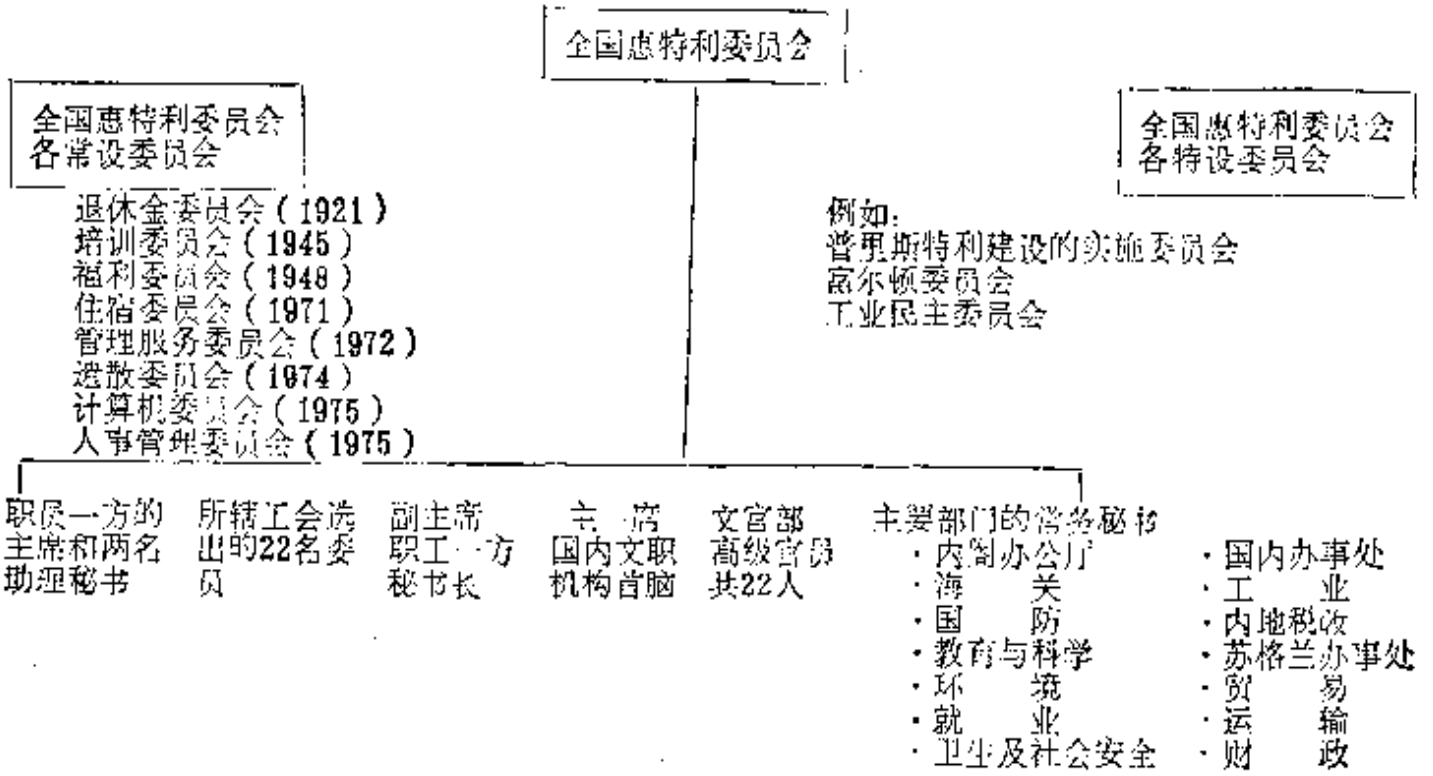
4。惠特利委员会

惠特利委员会是关于公务争议的协议机构，它由政府代表和文官代表两部分人组成。它早先是为了调整工商界劳资关系而筹建的一种协商性机构。后来没有在工商界推行开，反在政府系统中确立下来，成为调解公务争议、沟通纠纷双方的协议性机构。由于这种机构是在以惠特利(J·H·Whitly)为主任委员的劳资关系调整委员会建议下而产生的，所以习惯上称其为惠特利委员会或惠特利制度。惠特利委员会分全国、部委和基层等三级组织。各级组织之间没有隶属关系。图5—1是全国惠特利委员会结构图。

5。文官事务部

在1968年文官制度改革中，原财政部“编制和机关组织署”与原文官委员会进行了合并，组建了文官事务部。这个部由首相兼任大臣，是中央政府

全国惠特利委员会结构图



注：本图摘自《英国文官制度情况介绍备忘录》附录6C，英国文官事务部1980年编

图5—1

三大管理部门之一，（其余两个管理部门是财政部和内阁办公厅）。

其主要职能是：

（1）负责制定有关政府人事管理的总政策和总计划；

（2）确定各机关的员额编制，制定文官薪金、退休金以及服务条件等方面的标准，使之与社会上各个企业部门的职工待遇相协调；

（3）研究并推进发展人事行政的问题，负责在人事管理中推广和应用新技术、新方法、新制度。

6。政府部委人事机构

政府各部委一般都设有专门或兼职管理人事问题的分机关，并具体办理以下人事业务：

（1）设法提高文官的工作效率，努力在制度、技术和方法等方面作出改进；

（2）办理本机关的人事登记业务；

（3）办理本机关文官的工作分配；

（4）办理本机关文官的工作调动、晋级加薪和退休福利等业务；

（5）进行本机关人事行政的发展研究与调

查。

美国政府人事机构

1979年卡特政府对美国文官制度进行了重大改革，政府人事机构在改革中发生了很大变化。改革前后主要的人事机构如下：

1. 美国文官委员会

1978年改革前，美国文官委员会（见图5—2）是政府人事政策的主要制定者，此外，还负责办理文官考试任用业务以及指导和监督各部委的人事工作。具体地说，它主要负有以下职责：

（1）决定考试的范围和形式；

（2）办理考试和测验事务；

（3）颁发考试合格证书，编制各种人员名册；

（4）确定职位分类标准，办理职位分类事宜；

（5）确定政府雇员的待遇标准；

（6）确定有关实习、升迁、调转、请假、奖惩、离职和纠纷的处理等项业务的政策以及办理程序；

（7）推进人事行政的发展，并进行有关的研

究工作；

（8）指导各政府部委改进职员们的服务条件和工作环境；

（9）办理退休业务；

（10）协调、处理公共关系和公共舆论；

（11）负责对政府雇员进行忠实调查；

（12）处理某些人事纠纷。

以上广泛的人事管理职能，从决策到执行到裁决，统统集中在一个机构里，这显然既不利于提高人事管理的效率，也影响到人事管理行为的客观性。主要是由于以上原因，这个委员会的职能在1978年的改革中被分解，委员会被取消。

2。 政府部委人事机构

美国政府各部委大多设有受部委首长领导的专门性人事机构，全面负责本部委的人事业务，其具体职能主要有：

（1）办理职位分析与工作评价；

（2）确定本机关所需增补人员的种类、等级、数额，会同决策性人事机关制定增补人员的选用资格和考试标准，办理本机关特殊的考试业务；

（3）调查本机关雇员的服务经历，办理人事

美国文官委员会组织系统图（1969年4月）

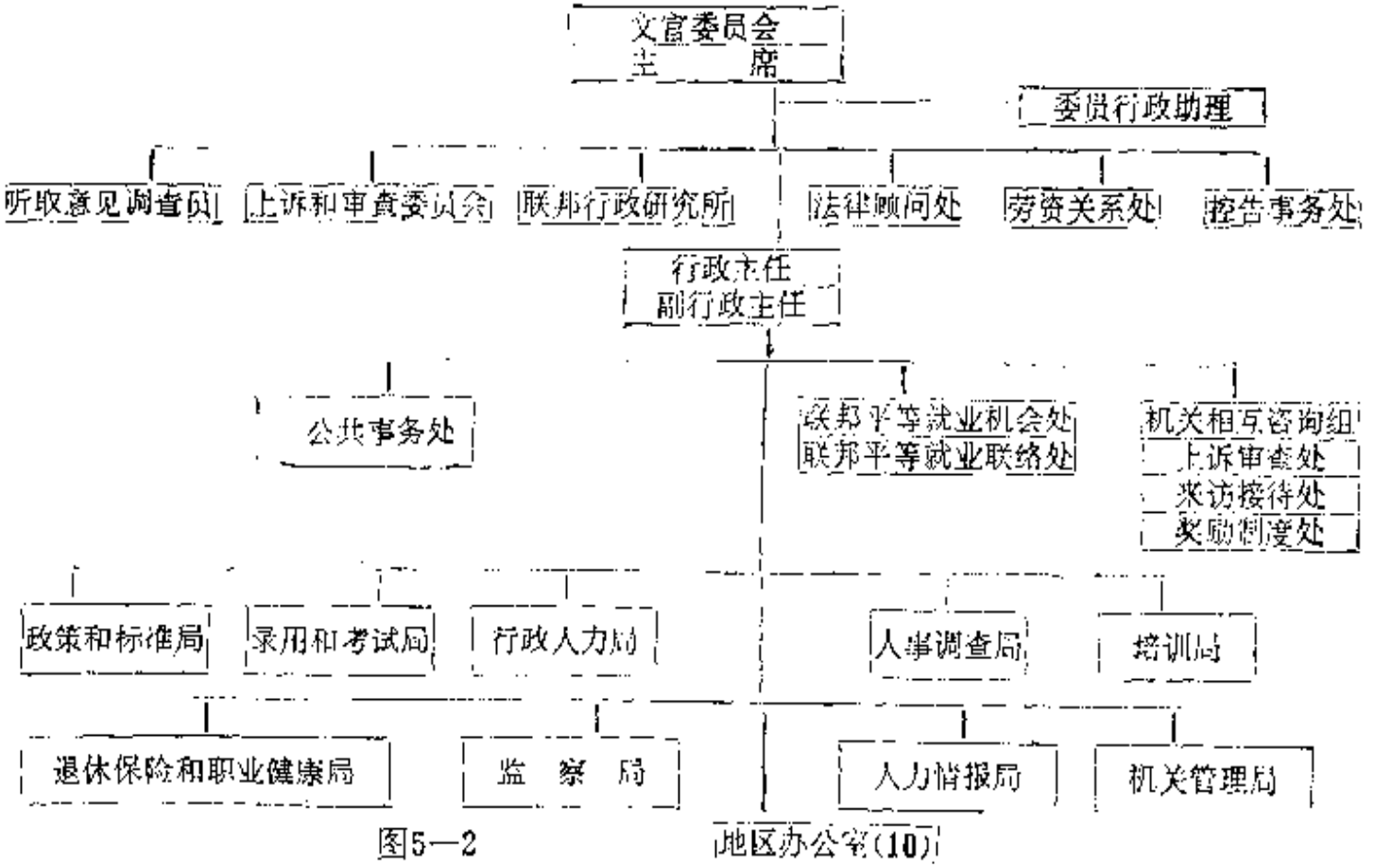


图5—2

统计业务，编制人事记录和人事报告；

（4）办理任用、晋升、考核等业务；

（5）管理职员的工资报酬；

（6）办理离职、退休、裁员等业务，提出停职和免职的建议；

（7）调整人事关系，促进人事合作，处理申诉业务以及同工会的关系；

（8）办理培训业务等。

以上这些职能主要是执行性管理职能，它们在1978年改革后变化不大。

3。人事管理总署

人事管理总署是美国1978年文官制度改革时成立的最主要的人事机关，它继承了原美国文官委员会主要的决策性人事管理职能，以及指导监督职能和协调对外关系的职能，从而成为标准的决策性人事机关，其具体职能主要是：

（1）负责制定有关的人事政策和管理细则；

（2）监督联邦政府各机构执行人事政策和规则；

（3）对各政府机构的执行性人事管理活动提供技术和业务帮助；

（4）协调与议会和公共舆论的关系；

（5）进行发展人事行政的研究等。

人事管理总署的署长由美国总统提名，参议院批准。总署的工作直接向总统负责。与改革前的机构相比，人事管理总署比美国文官委员会在职能上更富有专门性，工作效率也更高。

法国政府人事机构

统一的人事机构在法国的出现只是第二次世界大战以后的事情。战前法国的人事行政组织结构属于分权式，即人事行政业务以政府部委为单位而各自为政，在宏观结构上显得比较散乱。战争刚刚结束，法国政府就进行了大规模的行政改革，其中包括文官制度的改革。在这次改革中与人事机构有关的变动主要有两个方面，其一是建立了国立行政学校，统一了高级文官的录用与培训工作；其二是成立“公职总局”，统一指导和管理中央政府的人事行政业务。至此，法国初具了统一的人事行政网络。目前，法国主要的人事机构有：公职总局、财政部预算司、行政司法系统、公职最高委员会、行政对等委员会和技术对等委员会等。下面分别进行介绍。

1。公职总局

法国公职总局是法国主要的决策性人事机构，它是根据1945年10月9日法国政府第45—2283号法令成立的。公职总局的主要职能是：

（1）监督国家公务员总法规的执行情况，解释总法规，提出修改总法规的建议；

（2）制定、修改或审议各种公职管理细则：比如根据公务员总法规起草适用于全国的一般性文件、法令、指示和通知等，使公务员总法规具体化；阐明公职政策的重大方针，审议和批准由行政部门起草的特别章程；

（3）参与制定文官的工资标准：在公职总局的主持以及财政部预算司、文官工会的参加下，联合制定文官的工资标准；

（4）参与管理文官职业培训：公职总局负责管理文官的培训经费，并与文官工会一道推进和协调职业培训工作；

（5）负责搜集国内外各种公职资料和情报；

（6）负责统一和指导各种人事统计业务；

（7）监督考任、晋升、职位分类等各项工作的执行情况；

（8）直接管理某些特殊的职类，如跨部委的

高级文官职类。

从以上职能来看，法国公职总局基本上是一个决策性人事机构，此外兼有部分执行性职能。

2。财政部预算司

在公职总局的各项业务中，凡是涉及新增加的管理项目和经费，以及涉及制定预算等问题时，均要经过法国财政部预算司的批准才能成立。有时，预算司甚至可以单独过问公职部门的问题，因此行政部门在增补新人和设置新职位等问题上，往往也要直接与财政部预算司打交道。预算司藉此参与了许多重大的人事决策业务。财政部预算司也可看作为一个决策性的人事机构。

法国财政部预算司的主要职能是：

（1）审议公职制度和公职管理的改革与发展计划；

（2）审议各政府部委文官的章程、补助金和预算等。

3。政府部委人事机构

法国政府部委内大多设有执行性的人事机构，这种机构的建制很不统一，有的是部委下面的二级

机构，有的是部委下面的三级机构；有的是专门性的人事机构，有的是包括人事管理和其它行政管理在内的综合性机构；有的部委内仅设一个人事机构，有的部委内设有几个人事机构。这些机构的建制虽不统一，但在人事管理的职能上大致相同，其主要的人事业务是：

（1）办理普通文官的考试、任用、考核和晋升等事务；

（2）制定和保管文官的人事档案；

（3）在人事调动、奖惩等事务上参与意见；

（4）办理本部委的人事统计；

（5）办理本部委的退休、抚恤等事务。

4。公职最高委员会

法国公职最高委员会是一种政府与文官工会之间的关系协调组织。它是1959年2月根据一个政府法令而成立的。这个委员会由人数对等的行政部门代表和文官工会代表联合组成，并在政府总理的主持下进行活动。公职最高委员会的主要任务如下：

（1）讨论和研究文官管理中的一般性问题，每年听取一次关于文官现状的报告，提出关于修改公务员总法规及单行法规的建议；

（2）就文官培训问题提供咨询；

（3）调解某些上诉的公务纠纷，比如因行政惩戒、晋级、停职、兼职等问题而引起的人事纠纷。

公职最高委员会由32名委员组成，其中16名委员在6个主要的文官工会中提名产生，另16名委员在政府部门中产生。政府代表一般由以下人员组成：

（1）行政法院代表两名；

（2）审计院代表一名，要求是审计官；

（3）公职总局局长；

（4）财政部预算司司长；

（5）中央政府部门中11名负责人事管理或研究人事管理问题的司局长。

公职最高委员会设有两种会议形式，一种是全体会议，由政府总理主持，负责讨论最重要的一些问题。另一种是分组会议，也称专门委员会。这种专门委员会主要有三种：

（1）章程制定委员会：这个委员会负责讨论带有普遍性的或者说部际之间的职类章程草案。委员会由12名代表组成，其中工会代表6人，分别由参加公职最高委员会的6个工会组织提名产生；其余的代表是政府代表。

（2）上诉委员会：这个委员会负责审理上诉的公务纠纷。它的委员产生、委员人数与章程制定委员会相同。

（3）职业培训委员会：这个委员会参与审议职业培训的计划和政策，比如它有权审查公职总局局长关于部级机关培训规划的报告和工作总结，研究行政部门在制定和实施培训规划中所提出的问题。委员会由14名代表组成，政府代表和文官工会代表各占7名。

5．行政对等委员会

行政对等委员会是一种以共同职类为基础的，由政府和文官工会双方参加的对等协议机构，它的职能在于参与讨论某些针对文官的管理措施，这些措施包括：定级、鉴定、纪律惩戒（不含训戒、警告等轻微惩戒）、调动工作，以及其它对不称职的人员所采取的措施（如重新安排工作、退休、解雇等）。在以上管理措施实施以前，必须送交行政对等委员会进行讨论，否则认为该管理措施的决定不合手续，可以通过行政手段予以撤消。委员会意见是供行政首长参考的意见，不具有强制性效力，但行政首长一般总是尊重这些意见。委员会

由政府和职员双方的同等名额代表所组成。职员代表每3年改选一次，在同一职类成员中以单记名投票和代表比例选举法平均分配名额的方法选举产生。候选人在资格上无条件限制。

6. 技术对等委员会

技术对等委员会是一种在同一个行政机关的基础上而建立的政府与文官工会之间的对等协议机关，它的职责主要是两方面：

（1）咨询服务：就行政部门和公用事业部门的运营情况发表咨询意见。

（2）就改进和发展人事行政中的重要问题进行研究和讨论：比如讨论工作方法和技术现代化问题以及它们对职员待遇所发生的影响问题；讨论那些将对职员发生约束的规章制度的制定和修改问题；讨论劳动卫生和劳动保健问题等。

在上述两类问题中，凡是涉及第二类的问题必须征求这个委员会的意见，而第一类的问题，可征求也可不征求委员会的意见。

7. 行政法院

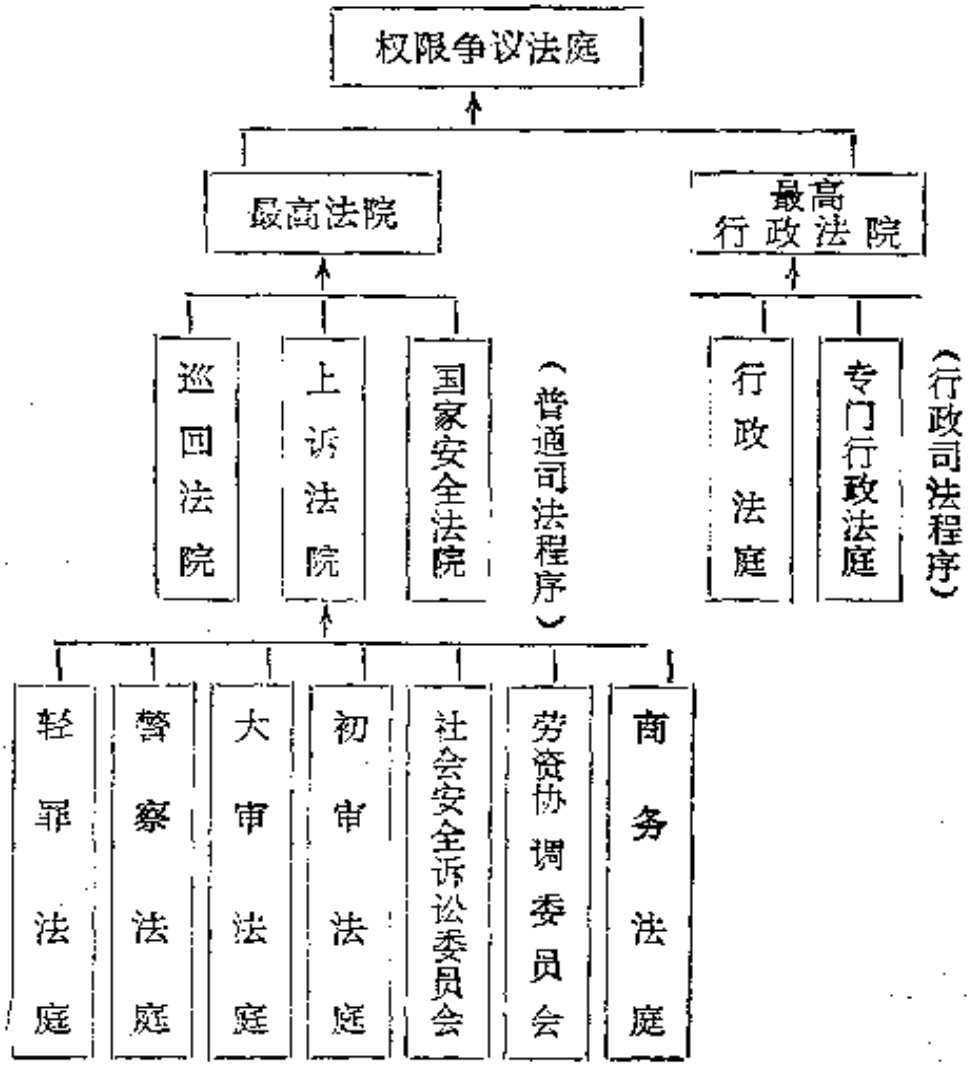
在法国，存在着普通法院和行政法院两种司法

系统，普通法院受理普通的刑事和民事案件，行政法院管辖公务纠纷案件以及政府机关与公民之间的纠纷案件。具体地说，行政法院负有行政裁判任务以及向立法和行政管理活动提供咨询的任务。

法国行政法院由最高行政法院、地方行政法庭和专门行政法庭所组成。这些不同的行政司法机构中又各有分工，比如在咨询业务中，最高行政法院负责向中央政府提供咨询，地方行政法庭负责向省长提供咨询；再如在行政裁判业务中，专门行政法庭受理那些包括人事管理在内的行政管理中专门性的问题，例如涉及国家补助金的纠纷等；地方行政法院受理所在管区内的行政诉讼案件，凡是不服针对自己的人事管理措施（不涉及专门性问题的）的当事人，均可以在地方行政法庭提起诉讼。如果当事人不服这两种行政法庭的裁决，可以上诉到最高行政法院。如果案件比较重大，涉及的问题比较重要、或者超过了管区的范围时，最高行政法院可以直接充任这些案件的初审法院。具体地说，最高行政法院可以直接办理：（1）撤消各政府部门超出其权限的行政命令和管理措施；（2）处理有关地方行政法院的权限冲突；（3）经最高行政法院认为应当受理的一切重大的行政案件。当案件的管辖

在普通法院和行政法院之间发生冲突时，则由权限争议法庭作出裁定。

法国司法系统　　图5——3



日本政府人事机构

第二次世界大战结束后，美国占领军强制日本对原有政治体制实行重大改革，其中包括文官制度改革。这次改革文官制度的一项重要内容，就是在中央政府中设立决策性人事机关——人事院。目前日本的人事机构主要是：内阁人事院、省厅人事机构、地方人事机关。

1。人事院

人事院是日本文官系统中决策性人事机关，它以3名人事官为最高首脑，其中一人为总裁。人事官会议是人事院的最高权力机关。人事官人选由内阁提名，送参、众两院批准，任期4年，可以连任，但不得超过12年。总裁由内阁在人事官中指定。

在西方国家同类人事机构中，日本人事院的业务管辖范围最广泛，权力也最大。根据《日本国家公员法》规定，人事院主要职能有：

（1）制定、修改或废除人事院规则；

（2）就改善人事行政问题向有关大臣和机关

首长提出劝告，并将劝告内容报告内阁；

（3）就人事法规方面问题向国会和内阁提出制定、修改或废除等建议；

（4）向国会和内阁报告人事行政方面的工作，并公布上述报告；

（5）就《日本公务员法》所规定的报酬，工作时间和其它工作条件等条款的修改问题向国会提出劝告；

（6）负责制定职阶制（即职位分类制）方案；

（7）负责制定选拔文官的标准，并指定选拔机关；

（8）负责指定考试机关；

（9）批准文官的临时任用及更新，并有权限制此类人员的人数、规定他们的资格条件；

（10）负责制定报酬准则方案，提出修改该方案的建议，监督和指导报酬的支付工作；

（11）处理有关要求改善服务条件的事案；

（12）受理惩戒申诉案；

（13）负责制定抚恤方案及标准；

（14）负责研究养老金制度，并应将有关的意见报告国会和内阁；

（15）管辖人事院认为应当讨论决定的其它事项。

从以上广泛的职能可以看出，人事院是一个以决策性职能为主，兼有监督和仲裁等职能的人事机构。这个机构在日本政府系统中居于一个特殊的地位，它与内阁法制局和国防会议一道并列成为内阁中三个独立性很强的机构。

人事院的决定一般是以人事院规则和院令的形式发布的，它对各政府机关的人事管理活动有强制性效力。

为了完成上述广泛的职责，人事院下设有许多业务分机构，主要有：事务总局——主管院内日常事务；8个委员会——分别处理8个方面的业务；5个职能局和1个进修所；此外，人事院还在全国设有9个地方事务局（所），代表人事院指导地方政府的人事管理活动。

2。内阁省厅人事机构

日本内阁各省厅一般都享有一定的执行性人事管理权，它们大多在机关内部设有专职或兼职的人事机构，协助机关首长处理各种具体的人事行政事务。这些执行性职能与其它国家同类机

构的职能相类似。日本省厅人事机构在名称和级别上很不一致，有的称人事局，有的称人事课，还有的称人事部；有的是省厅内的二级机构，有的是三级机构。一般地说，这些人事机构的名称和级别受所在机关的级别、性质和职员多寡的影响。

3。地方政府人事机构

日本地方政府人事机构主要分为两类：人事委员会和公平委员会，它负责地方政府的人事行政事务。一般地说，人事委员会负责一般的人事行政事务，公平委员会负责处理地方的公务争议和纠纷事件。这些机构在设置问题上有三点特殊规定：

（1）在以上的行政区域内和大阪、京都、名古屋、神户、横滨等5大城市内，必须同时设立人事委员会和公平委员会。

（2）除了以上5市以外的其它市可以单独设立或联合设立人事委员会。

（3）未设立人事委员会的市、町、村等，应当设立公平委员会。

地方人事机构与中央人事机构之间没有隶属关系，但内阁人事院有责任就人事管理中专门性技术

问题向地方人事机构提供指导。

联邦德国政府人事机构

现行的联邦德国文官管理结构是第二次世界大战以后改革的结果。目前联邦德国主要的人事机构有：联邦人事委员会、内政部和政府部委人事机构。

1。联邦人事委员会

联邦人事委员会的前身是“联邦临时委员会”。1953年通过的《联邦公务员法》正式确认了联邦人事委员会这一机构。根据这项法律第89条的规定，联邦人事委员会的职责为：

第一款

（1）参与官员权利的一般规则的制定；

（2）参与制定官员的培训、考核和进修条例；

（3）决定考核的一般认可；

（4）在一些原则性的事务中，对官员和遭到拒绝的谋求职业者的申诉表示态度；

（5）对官员权利条例在执行中所存在的缺点

提出克服建议。

第二款

联邦政府可把其它任务交给联邦人事委员会。

第三款

联邦人事委员会应当把执行任务的情况报告联邦政府。

由此看来，联邦人事委员会的主要任务是制定某些人事管理的规则，监督和指导规则的执行情况，此外兼理部分人事申诉案件。

联邦人事委员会由正副委员各7人组成。其中，联邦审计院院长、内政部和财政部中主管人事业务的负责人为法定的常任委员，审计院院长是主任委员；其余的正副委员由内政部长和财政部长联合呈请总统任之。在这些委员中须有文官工会的6个名额，3个正委员名额，3个副委员名额。工会名额由工会组织提名，然后经政府批准。

2. 内政部

内政部是联邦政府各部中管辖业务最为广泛的一个部，它既要负责治安、保卫、民防、特工、难

民管理等涉及国家安全和社会稳定的事务，也要负责文化、宣传、环境保护、社会统计等一般公共事务的管理，除此以外，它在政府人事管理活动中也负有重要的职能，概括起来主要有：

（1）负责拟定有关文官管理的基本法规，比如《联邦公务员法》、《公务员惩戒法》、《公务员报酬法》等；

（2）负责拟定文官分类的法规，并监督实施；

（3）负责与联邦人事委员会的沟通和联络；

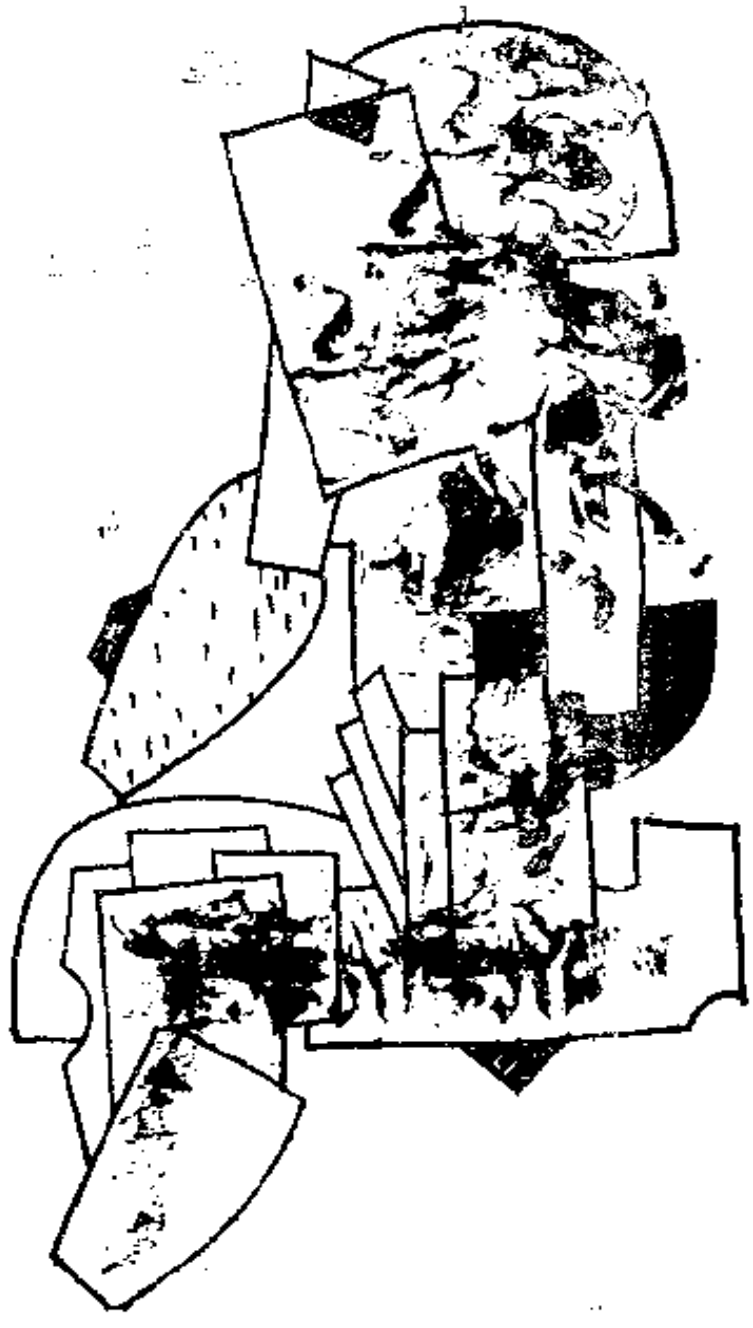
（4）负责与财政部一道共同推行报酬法的实施；

（5）负责协调与文官工会的关系。

从以上的职能可以看出，联邦内政部在政府人事管理活动中主要担负的是决策性业务，此外兼有监督和内外协调等综合性业务。

3。政府部委人事机构

联邦政府各部委中多设有执行性的人事机构，负责所在机关内的人事行政工作，具体地管理职员的教育、培训、工资、福利等执行性业务。



第六章

文言系统的规则

第一节　文官系统规则的功用与特点

文官系统规则的目的性

规则是对某一活动、某一事项所制定的规章和制度。它反映着某种被凝固化了的关系。无论是个体的人或群体的人的活动，都不能摆脱一定规则的制约，都要遵循规则既定的轨道运动。

对于一个由若干元素构成的系统来说，规则是必不可少的“软件”装置之一。它控制各元素的动作区域，从逻辑维上安排它们的行动序列，从时间维上协调它们的活动同步。一旦规则在系统内被普遍地公认和恪守，系统就有了自我生存的保护机

制，能够有条不紊地在稳定条件下运营，进入最佳工作状态。

文官系统的规则表现为一系列的法律、法令、法规、命令、规程和章程等。它限制着文官的活动意向、活动幅度和活动序列，保障文官系统运动的方向性和整体活动的有效性。

文官系统规则的实质在于划分和确定文官与政府及文官彼此之间的关系及其性质，从中推断出双方各自所承担的权利和义务，并将其稳定化、凝固化。欧洲封建时期的官吏虽不是今天意义上的文官而是君主的臣仆，但他们的行为要受到君主制定的规则的限制，要和君主发生一定的、稳固的关系。这种规则的目的是保障官吏对君主个人的服务与效忠。规则本身是一些粗犷的任意性的简单线条，君主可以根据自己的好恶决定一切、控制一切。资产阶级革命后逐步取消了君主制下的种种特权，产生了现代文官系统。规则不再作为制约官吏和君主间关系的网络，而是文官与政府及文官本身之间新关系的规范。它表现出强烈重讲究法治和追求行政效率的目的性，强调文官在执行职务时不得随意执行，不得任意更改作业程序；要求文官系统在瞬息万变的环境中能巧妙地应付各种情况，反映灵敏，

动作迅速，服务有效。文官系统规则自身一方面向复杂化方向发展，由原来简单的线条发展到各级文官的考试、录用、考核、调转、退休等等方面，逐渐在文官与政府之间及文官彼此之间编织出一幅复杂的“关系网”；另一方面它又朝着标准化方向前进，陆续建立统一性的规则，为文官确定了统一的地位、统一的纪律和统一的工作程序。

自二次大战以来，英、德、法、美等国的文官先后组建了自己独立的工会。为改善工作条件，要求更多的物质、精神保障，文官工会向政府施加的广泛影响导致了文官与政府间关系的“松动”。那种政府利益与文官利益相比具有优越性的观点不再得到肯定。同时，政府管理文官的指导思想正在受企业管理中行为科学、管理心理学的影响。政府意识到，人们掌握了一种制度的规律就会产生安全感和自信心，就能比较有把握地设计自己的行为；并注意到，从人的行为本质中激发出的动力才能真正提高工作效率。政府开始讲求对文官个人的激励，讲求人际关系的处理和领导方式，这就为文官系统规则的目的性注入了新的因素。正如美国卡特总统时期的文官署署长艾伦·坎贝尔认为的那样：对于文官制度可以用一个连续的变量描绘，一个极端是

保护文官，一个极端是保证行政效率。当前西方文官系统规则包含着双重目的性：第一，控制文官的活动方式，追求行政效率；第二，确立文官地位，保障其各项权益。

文官系统规则的功用

文官系统规则的功用是文官系统规则目的性的具体化和延伸，它集中表现在保障文官系统步入有序工作的各种控制和保证文官的各项权益上：

1．身份控制　西方的文官被视作“一切形式的公共利益”的服务者和行使“社会职责”的人。这种使命要求甚高，不能把致力于实现这一任务的人看成从事一般职业的普通公民。相反，为了确立文官的特殊身份，适应其职业上的特殊要求，应当用一套区别于普通人的特殊约束和保障对他们进行控制，使之具有法定的特殊地位。为此，文官系统规则以大量的权利义务条款限定了文官的录用任用资格；规定了文官的地位，构造一个等级森严的职位级别框架；明确了文官的职权与责任，建立完整的权责体系；授予了文官有关报酬、福利、申辩等诸种权益，保障其职业上的稳定性以至整个文官系统

的独立性，抵御可能来自多方面的干扰。

2．行为控制　文官是行政工作信息收集、加工和转换的直接操作者。其行为上的任何细微差错都可能招致整个文官系统工作的滞阻或失误，影响行政效率的发挥。这就要求文官系统规则在政治、工作以至个人私生活方面控制文官的活动范围，建立起严格的行为模式，以一系列的硬性措施规定文官在何时、何地、何种条件下作为或不作为以及作为的方式与幅度等，使他们的行政行为准确、规范，消除文官系统在运营过程中不必要的“振荡”。

3．流动控制　文官系统从结构上说是一个开放性的动态系统。所谓开放和动态一方面指文官系统同外部环境间的人员和信息交换，另一方面指文官系统内部的各种人员、信息流动。

为了保证能经常在人员上提供新鲜力量，文官系统要不断地从社会上补充新成员，要求年迈体弱者退休，对行为不轨者予以解职，造成文官系统内外之间的流动。

为了提高士气，防止人才外溢，保证文官系统的高效率，要奖励、晋升成绩优异者；惩处、降黜成绩不佳的人，造成文官系统内部人员的纵向流

动。

为了调整文官系统各部门间的工作负荷，在工作量上削平“高峰”，填补“低谷”，解决人力的“不足”或“过剩”，保持文官系统各部门工作的均衡发展，促进各部门间的人才交流，造成人员在文官系统内部调任、转任、互调等横向流动。

对此，文官系统规则以详细的规定限制了上述各种流动的流向和流量，标明了流动路线，沟通了各部门间的流动渠道，保证了文官系统的活动有条不紊。

文官系统规则的特点

西方各国文官系统的规则，概括起来有四个共同特点：

1.法律化 西方文官系统规则在划定政府与文官之间及文官彼此之间的关系时都以法律作为支撑手段。各种规则的制订、修改、变更或废止要经国会、政府首脑或行政部门通过特定渠道和程序加工成各种不同形式的法律，如《法国公务员总章程》、《联邦德国公务员法》等等。法律化保证了文官系统规则的权威性、稳定性和连续性。

2。强制性　西方文官系统规则对文官具有强大的约束力和强制性。首先，文官在其正式就职前必须明确表示接受各种规则的约束。在法国和联邦德国，文官要进行就职前的宣誓，宣布“服从法令和上级命令”、“遵守纪律”。其次，文官不得故意违反或策划合谋违反各种规则，不得故意对实行规则搞虚伪行为或策划虚伪行为，不得阻挠规则的实行。否则，他可能受到行政惩戒或法律制裁。最后，文官对规则赋予他们的权利也不得任意拒绝或放弃。在法国曾有一位文官提出不要薪金，此事提交到法院，法院明确宣布他的行为是错误的，理由是他无权拒绝享受薪金的权利。

3。普遍性　西方文官系统规则普遍地适用一切文官，其效力对所有文官具有共同的约束力。如《日本国家公务员法》第27条规定：国民不分种族、信仰、性别、社会身份、门阀、政治见解和政治从属关系，在本法面前一律平等。

4。系统性　西方文官系统规则伴随文官系统自身的成熟，日趋系统化。在规则的内容上涉及了考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、退休、解职、保障及分类管理等各个方面；在规则的形式上统一而完整。各种形式的规则如法

律、法令、法规、条例、规程等等相互衔接，互为补充，构成一幅环环相扣的周密、严谨的规则网络。

第二节　文官系统规则的种类与内容

关于文官身份的规则

西方有关文官身份的规则主要有职业保障和权利保障两大方面内容。

1．职业保障

因为文官职业直接关系到国家利益，所以文官系统规则要给以特别保障，防止不良因素的干扰。（1）在文官的任用上贯彻“无过失长期任职”原则。美国的《海赤法》中规定：文官非因犯法或妨害工作效率不被免职。这就是说，文官一经择优录用非犯有错误不得无故解任而终身任职（正常退休除外），保持文官个人地位的稳定和职业上的常任性。（2）坚持依法惩处文官，防止因政治的、个人的或其它原因影响文官的任用。《日本国家公务员法》规定：文官若不是因法律或人事院规则的事

由，不得强行降职、休职和免职。（3）限制惩处文官。文官有权对所受惩处提出申诉，请求救济。法国1905年的“纪律文件”中规定，处分文官时必须说明原因和理由，文官有权看到处分的文件和向行政法院提出申诉，有权聘请律师辩护、提供法律咨询和诉讼帮助。（4）文官享有不承担其它义务的豁免。《日本国家公务员法》第105条规定：文官不承担本人所担负的法律、命令、规则及指令规定的职务以外的义务。以保障文官身份和人格上的独立性。（5）保证文官正常履行职务。西方各国规定：文官在执行或要执行公务时，倘由此遭到任何性质的威胁、欺侮、攻击、辱骂或诽谤，政府或有关公共团体有义务对他们加以庇护，保护其人身安全和正常执行公务，负责弥补由此而遭到的损失。政府应追究肇事者的刑事、民事责任。

2．权利保障

西方文官享有的主要权利有：

（1）信仰自由　信仰包括个人的哲学信仰，宗教信仰和政治信仰。在西方，无论个人持何种信仰都不能以此为法律根据而禁止其成为文官；无论个人对政府或执政党持拥护态度或反对态度都不能借此

为法律根据受到责难；不同的宗教信仰、政治观点、哲学观点、工会观点不影响文官地位的变更和从事公务。如《法国公务员总章程》第13条规定，在个人档案里，不得写入该人的政治见解、哲学观点和宗教信仰。美国规定，在文官的选择、提升和使用上贯彻"功绩"原则，不允许宗教、种族、政党或任何其它与文官考绩和职称无关的因素干扰。

（2）言论自由 由于文官职业上特殊需要，他们的言论自由要受到一定限制。英国规定，文官不得公开发表政见，对政府的施政任意批评或使政府"为难"。在法国，文官工作期间无权发表个人的主张和意见，而不论这些主张和意见是否有利于现政府，要求文官不以个人的观点来混淆国家在某一问题上的立场和态度；同时，文官在工作之余行使言论自由权时还要遵守"克制保留义务"。即文官在发表任何性质的观点时必须慎重，措词准确，口气婉转，态度克制，不能具有挑衅性行为，特别是对部长或政府领导人的言论尤为如此。否则将在行政法院的监督下受到惩处。

（3）结社自由 结社自由在这里指文官组织、成立自己独立工会的权利。这一权利包括组织权、谈判权和罢工权三项内容。对组织权，西方各

国都予确认。联邦德国规定：文官“不因从事于劳动团体或职业团体之活动而受到职业上或其他方面不利的处分”。法国还允许文官工会有自己的办公场所、刊物和广告牌。但并不是所有的文官都有权组织或参加工会。如日本的警察、消防人员、监狱勤务人员及受法律特别限制人员就不得介入工会。对谈判权，除日本之外，美、德、法、英等国都予承认，但对谈判的事项有所限制。英国规定，文官工会无权就工资问题与政府谈判。其它国家则仅同意就工作时间和工作条件等问题与文官工会交涉。对罢工权，美国和日本的法律明文禁止罢工，英国和联邦德国没有明确规定，但联邦德国文官在传统上没有罢工习惯。唯独法国文官（除警察、共和国保安部队人员、政府派驻地方行政部门负责人外），可援引宪法中“在法律规定范围内行使罢工权利”的条款举行罢工，但罢工前应通知政府。

（4）职业、职务权。任何人一经文官竞争考试被择优录用即可进入文官系统，长期任职。禁止在文官任用上的任何指令性任命。

（5）报酬权。文官完成公务后，有权获得薪金和各种形式的报酬。文官的报酬根据其职务和工作责任付给，任何人不得刁难和克扣。

（6）晋升权　文官进入文官系统从事工作后，有按其服务成绩或服务年限获得职级晋升和加薪的权利。

（7）教育培训权　为提高文官的一般教育程度和不断地对其进行知识更新，文官有权要求进行教育进修和接受培训。对此，政府应提供时间上的补偿和经济上的援助。

关于文官行为的规则

1．限制政治行为

西方国家规定文官在国家政治活动中保持“中立”立场。即文官不参与某些政治和经济活动，相对各政党、利益集团居“公正”、“超然”地位，不介入政争漩涡。“政治中立”一则为了使文官不与内阁共进退，保证政权有秩序的移交，维护政府政策的连续性和政治局面的稳定；二则为了保持文官职业上的独立性，能够立场居中，秉公执法，取得公众的合作与支持。

保证文官“政治中立”有两项主要措施：

（1）限制参加政党及其活动　美国、日本和联邦德国等禁止文官参与政党的一切活动。联邦德国

规定“文官非为一党派效力，系对全体国民服务，文官应以公平及公正之态度执行职务”。美国要求文官不在竞选中为政党担任宣传、传递、联络等工作①。日本规定：文官不得为政党或政治目的谋求工作，不得接受捐款及其它利益，不得以任何方式参与上述行为……文官不得作为政党或其它政治团体的负责人、政治顾问或其它同等作用的成员。违反者处3年以下有期徒刑或10万日元以下罚金。英国中级以下的文官在部长许可下可以参加政党，担负一定职务和发表有关政治言论，但高级文官则要尽量避免参加政党活动。法国采取折衷方案，允许文官在工作之余参与政党活动，但要遵守“克制保留义务”，在工作期间则保持绝对“中立”。

（2）限制参加竞选活动　选举是西方最重要的政治活动之一。为了保证文官“政治中立”，维护三权分立的政治结构，西方国家一般不允许文官以公职身份参加竞选，兼任议员。美国宪法明文规定：凡在合众国政府下供职者，于其任期内，不得为国会议员。联邦德国和日本也禁止文官在职期间成为政党或议员的候选人，如要当候选人，必须先辞去公职。在这个问题上，英、法两国较为特殊。

①美国的党派身份只有在竞选中方正式获得承认。

英国文官按等级分为三类。第一类大都是文官中的低级人员，如清洁工、通讯员等，约占文官总数的60%。他们可完全自由地从事中央或地方的竞选活动，但在竞选提名前须辞去公职。第二类是文官中的中层人员，如办事员等，他们经所在部部长认可后可以参与竞选。第三类是高级文官，他们完全被禁止参加全国性竞选，但在部长批准下可参加地方性竞选。与英国相比，法国文官具有更大程度的自由。他们不仅可以参加各种竞选，而且竞选失败后还可回原部门工作。而英国文官，特别是高级文官在决定参加竞选前要反复斟酌，他可能当选，也可能落选。而落选的结果会使其丧失在原部门中的工作。这好似走钢丝表演，法国的演员下面有网的保护，英国演员没有，掉下来就摔死。

2. 限制服务行为

文官在服务期间，行为达到准确无误才能保证文官系统的运转流畅和行政工作的高效率。为此，西方各国为文官建立了一套严格的服务行为模式，使其服务行为规范、准确。

（1）为公服务。《联邦德国公务员法》规定：文官“为国民全体之服务者……须公平正直地执行职

务；执行职务时，并须顾及全国国民之福祉。”要求文官作为公仆，以其知能和技术为公众服务，有益于公共的利益和幸福。

（2）忠心拥护政府　文官必须忠实于政府。对现行政体或政府组织不得包藏贰心。《日本公务员法》规定：凡结成或加入主张用暴力破坏日本国宪法或按宪法建立的政府的政党和其它团体者，丧失充任文官的资格。要求文官在道义和行为上忠于国家、忠于政府，作政府的得力工具。

（3）服从法律、服从上级　为了保证行政指挥有效，文官除服从法律规定的各项事项、秉公守法外，一般还要绝对服从上级命令。在法国，如上级命令明显不合理、不合法或妨碍国家政策贯彻，文官也可以不执行。这种规定是为防范文官做错事后将责任转嫁给上级。此外，在英国，大臣传统上是各行政部门唯一的对外发言人，有差错均由主管大臣承担责任。但近年来英国议会各委员会要求文官作证的机会日增，为避免文官和主管大臣的意见冲突而不让其在公众场合发表意见的传统越来越难保持了。

（4）认真工作，尽忠职守　西方各国要求文官做到：①亲自担任职务和处理工作。不得由他人

代理；②按时办公，不得无故缺席、迟到、早退；③未经上级批准不准擅自离开办公场所；④有效处理公务，在工作期间禁止看报、谈天、会客、写私人信件及吸烟；⑤遇到紧急情况不得擅离职守，随意放弃工作岗位；⑥保证工作安全。

（5）职业保密　文官工作涉及国家安全与利益。因此，文官必须恪守职业保密义务，否则要予以纪律或法律的制裁。例如日本对泄密的文官要处一年以下徒刑或3万日元以下罚金。西方文官职业保密的事项有：①禁止将任职期间所看到、听到的文件与情况向外扩散；②禁止保存其无权保存的文件或将其保存的文件转让他人保管或翻阅；③文官援引政府资料发表著作或公开言论前，须经其所属部门许可；④需要文官充当证人或鉴定人时，公布属于职业保密的事项，须经政府有关部门批准；⑤文官对其掌握的个人情况，如个人经历、医药处方等负有保密义务；⑥文官退职后，对国家的国防、军事等机密也负有保密义务。值得提到的是，伴随西方民主运动的高涨，公共舆论要求政府活动公开化。对此，法国在1983年通过一项新法律，组成一个由法官和学者参加的委员会，由委员会来决定哪些东西可以公布，哪些不可以。将文官的工作和活

动置于公众监督之下，便于文官系统与公众间的信息交流。

（6）端正仪表　文官是国家利益的代表者。其言行是否得体关系到国家和政府的尊严。因此，西方国家要求文官仪表端庄、态度和蔼。例如英国规定文官在办公期间要衣冠整洁、态度庄重，言行不得有碍文官身份和体统。

（7）限制从事经济性营利活动　联邦德国规定，文官在职期间未经所属最高机关审核，不得兼任各种公司、企业和商行中的经理或理事等职，即便文官获准兼任，其行为也不得妨害文官地位的中立；不得从事自由职业，如创办企业等。但从事文学、科学、艺术的研究除外。法国除对文官本人有这种要求，对文官配偶以职业身份从事私人营利活动也要求其向政府声明。此外，日本规定文官离职后两年内，不得在营利企业中应允或担任文官离职前任职五年的、人事院规则规定的与国家机关有密切关系的职务。英国还规定，高级文官不得与工商机关商洽其退休后出路问题。

3．限制道德行为

文官就有执行政府法令，维护社会秩序，促进

公共福利的使命，在社会上发挥独特的作用。因此，不仅要求其政治行为中立，服务行为规范，并且要求其在道德行为上审慎、廉洁，具备“完整”的人品。

（1）禁止贪污受贿　西方国家要求文官必须拒绝任何因公接触的公众或组织的成员的礼物和报酬，不得以文官资格对任何人表示好感或冷淡，从而接受或引诱任何人的报偿，不得利用工作便利贪污或侵吞公共财产。《联邦德国公务员法》第70条规定，现任文官未经许可不得接受与职务有关的他人的报酬与赠与。即使在文官公职关系结束时，也须本部门首长同意才能接受酬谢。对于外国授予文官的称号、勋章等荣誉也须经总统批准后才可接受。

（2）禁止以不正当手段谋私利　西方各国禁止文官利用职权、政治手腕、金钱或其它行为为个人谋取私利。例如：英国为保证文官不从公职中得到个人好处，要求文官不得在公共契约中攫取私人利益，不得利用官方消息牟私利；美国规定文官不得运动国会议员从事非法活动；日本规定文官在任用、提薪、留职、退职和休职问题上不得进行威胁、强迫，不得直接或间接地利用职权，不得提

供、要求、许诺利用职权。

（3）禁止其它不道德行为　西方国家要求文官要诚实，讲信用，禁止欺骗行为。《日本公务员法》规定，文官不得有欺诈行为，不得损害其职务信用，不得有玷污全体文官名誉的行为；个人经济要清楚，美国规定文官必须偿还私人债务；私生活要检点，不得嗜酒滋事和在服务期间赌博及从事其它有失身份的不道德行为。英国规定，凡酗酒、同性恋、有不良嗜好、生活浪漫者不得在"机要敏感职位"上任职。

关于文官流动的规则

文官流动即人事变动。西方文官的人事变动大致有两种：一是改变职级的晋升或降任的纵向变动；二是不改变职级的单位或地点或两者兼有的，跨职系或不跨职系的横向变动。这里仅介绍文官横向流动的规则，有关文官纵向流动的规则，如录用、升任、降任、退休等参阅本书其它有关章节。

1．临时任用　在紧急情况下需要临时职务或一时没有任用候补人时，为提高文官系统的应变能力，西方国家一般经一定机关批准可临时性地任用

某人为文官。在日本，临时任用须经国家人事院批准，任期不超过半年。同时，国家人事院有权批准更换临时任用的人员。这种更换是一次性的，更换后的临时任用期也不超过半年。

2. 调任　是文官在同一部门、同一职系或同一部门、不同职系间的人事流动。调任属于正常人事变动。通过调任可以达到在不招新人的情况下填补职位空缺适应政府功能扩张、培训文官和避免不正当降级等多重目的。

西方文官调任具有两个特征：第一，它是文官在本部门内的人事变动；第二，它是文官在同一职级间的“水平移动”。文官调任既可由文官个人提出要求，如法国规定凡因职业原因与配偶两地分居或有三个孩子需抚养的文官享有优先调动权；又可由行政部门决定文官调任，以变换其工作地点和工作性质。

3. 转任　是文官在不同部门内同一职系或不同职系间的人员流动。与调任相比较，转任虽然也是人员在职级间的“水平移动”，但它是跨部门或跨职系的在整个文官系统大范围内的人员流动。因此，调任中的各种功用在转任中得到更为广泛地实现。

西方文官的转任包括三种情况：（1）暂时调离，即文官离开本部门到其它部门暂时工作。暂调时间一般在半年至五年之内，五年期满后他仍要回到原部门。文官在暂调期间与原部门仍有一定联系，其薪金虽由调入部门支付，但其晋升和退休权利仍保留在原部门。暂调既可由行政部门决定又可由文官个人提出，征得双方部门同意后实施。特别是当某人在原部门内处境不佳时，他可要求暂调一个时期以缓和矛盾。（2）正式调动。与暂时调离相比，正式调动是文官永久性地进入其它部门工作，并切断与原部门的一切联系。其薪金、晋升和退休等权利在新部门中享受。正式调动可避免文官因暂调期间脱离原部门工作而丧失在原部门内晋升的机会。（3）借调。基于一定原因，文官被借用到其它部门工作。与暂调相比，文官的借调更富于灵活性。首先借调时间无限制，其次文官虽借调到其它部门，但其薪金、晋升、退休等权利仍在原部门中享受。

4。互调 互调即文官在相同职级条件下于行政部门内或行政部门间的彼此相互调用。它实际上是调任和转任的复杂形式。调任和转任是文官在甲单位和乙单位或甲职位和乙职位间的单向流动，互调

则是在这个基础上甲文官和乙文官间的双向流动。这种流动有利于各行政部门间的合作和人才交流。

5. 离职　法国规定：文官为了获得领取退休金权利，至少需有15年工龄，如临时调到其它行政部门或调往公用企业担任合同性工作或调到国际组织工作，可在调动三个月后由本人申请离职，离职时间不限。文官在离职期间中止享受晋升和退休权利，但保留公职。

6. 停职　停职即文官基于一定原因保留公职而中止享受工资、晋升和退休的权利。引起停职的原因有二：一是行政部门对依法享受病假或长期请假假期已满的文官宣布停职。在法国，这种停职不超过一年并可顺延两次。二是文官因下述情况之一可请求停职：（1）配偶或一个孩子患重病或发生严重事故；（2）从事与公共利益有关的学术研究；（3）进修；（4）因个人私事；（5）参加军事训练；（6）迁居他地；（7）抚养或照料不满8周岁的孩子或残废孩子。在法国，这种停职不超过三年，可顺延两次。停职期满后文官有权回原单位工作。

7. 解雇　文官因职业能力低不胜任工作而完全终止一切权利、义务，退出文官系统。解雇不属

于纪律处分，即它不是因文官工作的过失而决定的。它属于一种非正常退出文官系统的情况。在西方、文官解雇决定一般由行政机关依法定程序作出。如法国解雇决定不得由文官直接上级单独作出，要征求对等委员会的同意。而被解雇的文官能够领取一定金额的赔偿费用。

8．辞职　即文官主动提出解除公职，终止他的文官生涯和在文官系统内的全部权利义务。文官的辞职不是单方面能够决定的，除了文官本人向其直接上级提呈书面辞职请求外，还须经上级批准。否则，未经上级批准而擅自离去的“辞职”将构成失职行为，要受法律惩处。西方对文官辞职极为审慎，一般要组织专人调查、辨明事由，既防止文官草率辞职造成工作上被动，又防范文官以辞职达到逃避应有行政惩戒的目的。同时，文官的联合辞职在西方是不允许的。例如在法国，文官联合辞职被认为是非法的威胁性行为，受到法律的禁止。

西方文官 版

第七章

文官系统的更新机制

(6) 号机

第一节　更新机制的涵义

新陈代谢是自然界和社会的普遍现象，也是系统的现象。苏联系统论学者乌耶莫夫等人运用电子计算机分析了400种系统的26类系统属性参数，归纳出31条统计规律。其中很重要的一条是：拥有结构稳定属性的系统兼有元素自动再生的属性。这就是说一个稳定的系统必须在与周围环境进行不间断的物质、能量、信息交换中，实现元素的更新和再生，求得补偿，填补消耗，达到平衡，保证生存。而系统诸元素再生过程的聚合就是更新机制。

文官系统也具有更新机制，其效用在于推行本系统的新陈代谢、吐故纳新，保持自身的稳定和生命力。

文官系统更新机制具有多方面功用：第一，人员更新。文官系统的基本元素有可能因自然规律或意外事件，如老、病、伤、残、亡等情况而脱离文官系统。为了保持人员数量的稳定和年龄结构的合理配置，维系文官系统正常运转，必须通过更新机制的工作不断从外部环境吸收大批适宜的新生力量作为人员自然淘汰的补充。第二，功能补足。随着社会政治、经济和科技文化发展，政府功能时有扩张，需要经常性地调整，设置新的机构。适应政府功能的需求，文官系统借助更新机制提供人力支援缓和人力紧张，避免政府各部门工作负荷的“超载”。第三，能力更新。随着政府功能扩大和变化，文官已有的知识，技能往往不能继续适应工作的需要。为此要利用更新机制随时为文官补充新鲜知识和技能，控制知识和技能的老化，防止智力枯竭。

文官系统更新机制有两条工作渠道。一是人员更新渠道，考任制和退休制构成这条通道两端的闸门。一个是进口，一个是出口，有出有进，构成人员更新。二是素质更新渠道。它通过培训制度不断更新文官掌握的现有知识和技能，使他们具备适应时代发展的新型素质。将这两条渠道耦合，就构成了完整的更新机制。

第二节　择优录用

择优录用的基本原则

美国行政学教授怀特认为：选拔贤能是现今人事管理的两大支柱之一。考任制度是择优录用的基本前提。择优录用就是在竞争考试的基础上以考试成绩优劣为标准进行筛选、录用。

西方的择优录用制贯穿着三个基本原则：

1．公开竞争原则　英国1854年《关于建立英国常任文官制度的报告》中指出：要得到第一流人选，必须求助于竞争。择优录用中的公开竞争原则有着双重涵义。首先是考试的公开性：考试程序与录用条件要公开，考试名次要公布于众，报考人的考试成绩应通知本人。若对考试评分有疑问，允许依法提出申诉，要求复核。其次是考试的竞争性：报考人的录用按其考试分数排列名次，鉴别优劣，优者获胜。

贯彻公开竞争原则在西方有着极为深刻的社会、历史背景。它既符合现代社会自身的发展规律

又迎合各国的现实需要，便于最大限度地挖掘人才。

2。一律平等原则　即公民在担任公职方面具有平等的权利与机会。不论个人政治派别、种族、肤色、宗教、信仰、性别、年龄和婚姻家庭状况如何，人人在“分数”面前平等，对他们录用的条件只是看其是否具备任职所需的知识和技能。1789年的法国《人权宣言》中明确规定：“所有公民在法律上的地位一律平等，故政府官吏的任用亦应平等，除以才能品德为根据外，不应受其它条件的限制”。美国1978年“文官改革法”中也规定禁止歧视，如对妇女、病残者放宽报名年龄，降低分数线等。这种无论教育程度、年龄或经历，任何人都有权在任何行业里显示才能的价值观是现代社会“机会均等”、“法律面前人人平等”等观念的反映。西方民主运动的高涨，为这一原则的实施开拓了道路。

3。人才主义原则　挑选出类拔萃的人才为政府提供高效的服务和支持是择优录用的核心原则。它突出表现在：第一，人员录用的择优性。一个文官候选人要经过严格考试，层层筛选，合格后才予录用。否则，宁缺勿滥。法国1978年A、B、C、D

类文官的投考率为77.91%，录用率只有11.1%。日本自1949年来近三十年间共举行432次文官考试，投考人总计648万，被录用者30万，平均约在21人中选择1名合格者，可见淘汰率之高和竞争性之强。第二，人才使用的广泛性。二次大战以后，政府功能向多元化方向裂变，科技进步导致电子计算机等先进设备进入政府各部门，而周期性的经济衰退又使各国时常面临险恶形势。那种认为政府工作是任何人都能承担的简单劳动的观点已经完全过时。“人是组织获得成功的中心”和“专家治国”的新型管理思想日居统治地位。各国对人才的需求和使用明显增长。1963年英国白厅中各种专家仅有19人，到1979年则增加为400人，是1963年的二十多倍。七十年代末，大学毕业者已占日本中央政府文官的90%。

择优录用的适应范围和标准

一般说，择优录用适用于各国文官的“分类人员”。所谓分类人员是指其地位、任用资格等均由职位分类或品位分类所规定。对这些职位空缺的填补，均要适用择优录用。在美国，分类人员包括两

种成份："竞争职位"和"除外职位"。前者适用考试录用；后者则依审查而雇用。后者包括一些机要人员、劳动人员、临时人员和不宜于以考试方法选用的人员，如政府雇用的牧师等。法国和日本对文官中"蓝领"人员，如勤务员、搬运工等也不采取竞争考试录用。因为这些职位不需要特殊专门知识，并难以通过竞争考试了解其真实技能。对他们的任用只进行一般性鉴别。如日本有一种选择考试。这种考试中的报考者不是处于相互竞争状态，即不排列其考试成绩的先后顺序。考试的内容也简单，只限审查资历和看看实际操作而已。这种择优录用与人员分类制相结合的作法，是西方文官任用制度的一大特色。

择优录用的标准是指选择文官候选人的标准。在实行职位分类的国家，它依据分类后拟定的职位说明书设计出来。西方国家有两种不同倾向：一是英国代表的"通才"标准，一是美国代表的"专才"标准。所谓通才标准是在择优录用中注重候选人的一般教育程度。英国的传统意识认为，领导需要高度的文化素养和综合、广博的知识，只有"狭隘"的专门知识不行，强调在综合性大学优秀毕业生中搜罗人才。在考试上偏重对基础理论的测验。

通才标准下选择的人员，具有较开阔的视野和通盘考虑问题的能力，但缺乏从事专门性工作的技能和经验。所谓专才标准则注重候选人的职务上的专业技艺。强调个人在某项领域中的一技之长，重视“专家”的地位。在考试上侧重专业性、实用性项目的测验，以便取用“现器”。专才标准选拔的人员大多为某个领域内的专家，但他们的知识面狭窄，偏于一隅，统筹兼顾的能力较差。当然，一方面是通才，一方面是专才，两者孰优孰劣难以定夺。但是，现代科学已经发展成一个纵横交错的全方位立体网络。与此相适应，政府工作也日趋专业化和综合化。显然，单独采用哪一种标准都不能适应形势的变化。英国从1968年起开始改造通才标准，增加专才在文官中的比例。美国从六十年代起加紧寻求“理想的”、“通用的”人才。这表明，通才和专才两种标准在相互补足。博专结合，以博促专，一专多能，低级文官取专才，高级文官取通才，可能成为今后的发展方向。

考试机关

西方文官考试事宜是由一些特定机关承担的。

在管理体制上，这些机关有两种组建模式。多数国家采取考试机关独立于行政系统之外的二元制模式。考试机关自成系统，独立行使职权。不受内阁或行政部门的控制。如英国的文官委员会甚至不在内阁所在地白厅办公。这样，考试机关能够排除外界干扰，集中人、财、物，公正地为国家选拔人材。但这种模式下，考试机关往往得不到行政、立法系统的配合，不易充分发挥效能，并对行政系统的实际需要缺乏透彻了解。少数国家采取考试机关从属于行政系统的一元制模式。如法国，考试机关隶属各个行政部门，使考试机关与行政系统间建立合作关系，缩短“工作距离”，减少往返程序，提高工作效率。但这种模式下，考试机关独立性不强，且常常在人、财、物方面入不敷出。特别是考试机关可能各自为政、力量分散、协调困难。

在权力结构上，考试机关可分为两种类型。一是决策性机关。它由法律正式授权成立，有权决定文官考试的范围、拟定考试规则、确认考试成绩、发放候补人选名册和及格证书等。如美国的联邦文官委员会和日本的人事院。一是执行性机关。它具体负责招考、测验、评定分数等考试试务。如法国的主考人小组。当然这种划分并不绝对。两类机关

的职权和分工可能交叉、重叠。有的决策和执行两者兼而有之。

从目前发展来看，各国考试机关有以下趋向。第一，坚持考试机关与政府一般人事行政系统分离的二元制模式。如英国，文官事务委员会一直是掌管考试的机关，而决定文官编制、分类、待遇等制度则由财政部编制局承担。1971年政府决定成立文官事务部，统一处理考试和一般人事行政事务。1981年，撒切尔夫人上台后重新恢复由文官事务委员会和财政部分掌考试和一般人事行政的体制。第二，考试机关由分散转向统一。二次大战前法国考试机关分散在各行政部门之内。战后成立了隶属总理府的公职总局，承担统一协调、监督和审核全体文官考试事宜。第三，执行性机关由临时的组织变为永久的常设组织。英国最初主持试务的考选委员会是由文官事务委员会和有关行政部门的代表临时组成。随着政府考试职能的发展和考试事项的专门化，西方各国日感临时性的试务机关不适应需要，而将其改为常设的机关。

考试预备程序

1．考试公告　美国前文官署署长艾仑·坎贝尔认为：在择优录用问题上，最重要的一点就是能够动员最优秀的人报名申请录用。西方法律规定，文官的各种录用考试都要事先通过公开渠道，利用各种通信媒介加以公告通知，使有报考资格的人都能报考。这表明，考试公告远非是简单程序问题。它体现择优录用的公开竞争原则，并向社会公众敞开大门，广泛地搜罗人才。

西方的考试公告，一般根据具体情况不定期地发布。公告的内容包括下列项目：考试种类及科目；报名条件；可供职位的职责与待遇；录用名额；报名与考试的时间、地点及注意事项等。附带说明，西方国家对考试日期和地点无硬性规定，原则上是随需随考，在日期和地点上方便国内的报考者。

西方考试公告的形式有：政府正式文告，报刊、街头登载的广告；电台、电视、电影播放的通知；信函邮送的招考简章及政府派员的游说……甚至利用赛马、赛车、选美会的机会广加宣传，目的

在于加深公众对文官考试的兴趣。现代化的通讯设备使考试公告的传播更为有效。美国在国内设立了200个询问中心和一个免费电话服务中心，随时提供有关文官考试的信息。据统计，1978年美国通过上述渠道询问考试的人次达1200万，其中200万人真正申请参加考试，以至一次考试须设8000个考试点方能容纳。可见考试公告效益非浅。

2．资格审查　西方国家对文官报考人有一定的资格限制，凡符合条件者才能参加报名考试。识别的项目有：

（1）国籍。申请报考人必须具有本国国籍，以维护国家安全和利益。

（2）公民权。申请报考人除具有本国国籍外还应同时享有公民权。

（3）道德。申请报考人应有良好的道德品质。例如美国规定：凡因失职或渎职被解雇者；犯过罪、干过丑事和不诚实、不道德的事或臭名昭著者；在考试或任用过程中谎报情况或弄虚作假、营私舞弊者及经常酗酒者取缔其报考资格。

（4）健康。申请报考人应有健康的体魄。必要时出示个人健康证明或进行体格检查。

（5）学历。申请报考人应具备与报考职位相

应的教育程度。报考职级高则对学历要求高；报考职级低则对学历要求低，两者成正比例关系。表7—1是西方几国学历与职级对比表：

表7—1

英国	职级	行政	执行	事务	勤杂
	学历	大学毕业	文化学校毕业	初级中学毕业	职业学校毕业
法国	职级	A类	B类	C类	D类
	学历	大学毕业	高中毕业	初中毕业	中、小学程度
德国	职级	高级	上级	中级	简易
	学历	大学毕业	高中毕业	初中毕业	相当于初中
日本	职级	上级	中级	下级	
	学历	大学毕业	二年制大学毕业	高中毕业	

这种把学历与职级相结合的作法是西方择优录用一大特点。它一方面符合科学的人事管理原则，另一方面沟通文官系统和社会教育系统的联系，形成人才培养和使用的良性循环。美国历来重视专才，强调报考人所具有职务上的特殊技能，允许他们从“侧面进入”文官系统，即只要通过相应等级的考试可以不计学历，并许可以工龄折算学历。

（6）年龄。申请报考人应具备适当的年龄。西方各国要求不一，上限为45岁，下限为18岁。这种

年龄限制符合文官职业常任性的要求。以日本为例：中央政府50万文官平均年龄40.5岁；平均“专业年龄”19.7年；文官平均在20.5岁进入文官系统，如以60岁为平均退休年龄，每个文官可持续为政府供职约40年。

3．报名及获准　即有关机关根据报考人的申请，审查合格后正式批准其参加考试。

这方面美国的手续较为复杂。首先，申请人填写政府提供的报名表格。表格的内容包括姓名、年龄、性别、籍贯、国籍、州籍、居住时间、兵役情况、教育程度、服务经验、报考职类和职级、通讯处等。其次由申请人交纳包括毕业证书，服务证件等在内的证明文件。最后有关机关对报名表格和证明文件进行鉴别审查，决定是否批准该人参加考试。目前计算机在美国广泛应用，这项工作可在48小时内处理完毕，从大量的申请人中筛选出合格人员。

法国的手续比较简单。政府不制备报名表格，而由报考人向有关机关寄送个人申请及其它证明文件以供审查。

日本的手续比较特殊，把报考人资格审查程序放在实质性考试之后。如在审查中发现报考人不符

条件，其考试成绩作废并取消录用资格。

考试类型、方法和内容

1、考试类型

（1）分级考试

多数国家（美国除外）的文官考试根据报考职位的职类和职级分级进行。每一职级的考试方法、科目和对报考人的要求均不同。例如英国文官考试按报考职位的职级分为行政级、执行级、文书级和助理文书级四个等级。行政级的考试采取笔试和口试，一共有11项考试科目。执行级的考试也采用笔、口试，一共有9项考试科目。文书级的考试方法与执行级相同，但只有4项考试科目。助理文书级的考试只有笔试，考试科目有4项。由于分级考试和人员分类相关联，就使每个职位的职务标准和所要求的职务条件相对应，符合科学管理原理。

（2）外部竞争和内部竞争考试

考虑到报考人的身份不同，法国将社会上持有某种文凭的报考人参加的文官考试称外部竞争考试，将已经工作过一段时间的文官参加的考试称内部竞争考试。前者的参加者是为了进入文官系统，后

者的参加者是为了改换一个职类或晋升一个等级。这两类考试从外部和内部向文官系统提供人才的客观效果是一致的。实践表明：外部竞争考试可以广泛吸收社会上人才，不断使新成分输入文官系统，增加其活力。但它容易引起在职文官认为没有晋升希望的误解，排斥那些通过外部竞争考试进入文官系统的“外来户”，造成新旧人员的隔阂。而内部竞争考试则对在职文官有激励作用，促其勤奋上进，并以此保留工作骨干。但它挑选人才的范围过于狭小。目前，法国正采取一定措施努力调整外部竞争考试和内部竞争考试，向互补方向发展。

（3）双轮制和三轮制考试

双轮制考试　即全部考试过程由一轮初试和一轮复试组成。只有通过初试才有资格进入复试，只有通过初、复试两轮筛选合格后才能正式被录用为文官。如联邦德国规定：凡第一轮考试不及格者不参加下一轮考试并作为考试的全部失败处理。同时，该失败者在一定期间内不得再次报考。三次失败者永久取消报考资格。

多数国家一般把第一轮安排为笔试，第二轮安排为口试。但美国较特殊，采取双轮三试制。第一轮笔试包括有关语文、数理、抽象推理内容测验的第

一试和有关公共行政内容测验的第二试，尔后是第二轮的口试。二次大战以前，西方国家普遍注重笔试。如英国笔试在双轮考试中比重为十分之七。战后，西方受过高、中等教育的人数剧增，笔试往往为赘举。各国开始调整笔试和口试的比例。1969年，英国在一定范围内取消笔试。规定持有大学文凭者免于第一轮笔试而直接进入第二轮口试。据说，按这种新方法录用的人员质量比以前毫不逊色，有的方面还高出一筹。

三轮制考试　即全部考试由三部分组成，它仅在日本实行。第一轮是笔试。笔试又分两试：一是一般教育程度的考试；二是专门性考试，它包括选择式试题和论文式试题两大部分。第二轮是集体口试。第三轮是身份审查，鉴别考报人的各种资格，不合格者，前两轮考试成绩作废。

2. 考试方法

考试方法是择优录用必不可少的技术手段。西方文官考试采用的主要方法有：

（1）笔试　它是一种最古老、最基本的方法。笔试具有测验个人文字、分析、思维等能力的功能，它具备经济性（可对大批人员在不同空间、

相同时间内实施）、客观性（考卷密封、主考人与报考人脱离直接接触、评卷有可记录的客观尺度）和广博性（信息容量大，一张试卷可包括70道不同类型命题）三大优点。但笔试容易侧重个人文字水平而忽视实际工作能力，陷入文牍形式。

笔试有两种形式。一是英、法、联邦德国采用的传统论文式。它要求以议论文或记叙文解答，能够检验个人的文字表达、材料组织和逻辑推理等能力。但这种笔试命题内容狭窄，选择性低，且评分时易受书法、别字、卷面整洁等无关因素干扰。

另一是美国采用的选择式。它的命题多样，要求以填空、选择、判断来完成，能够检验个人的多方面知识，且记分单位标准化、统一化，限制性强，便于计算机处理。但它易偏重机械记忆，不利发现个人的创造性和推理能力，猜度的机会较多，影响个人真实水平的发挥。近年来，美国又发展一种新的笔试。要求个人撰写未来的《自传》，拟设今后5至10年的计划，以此测验想象力和创造力，挖掘管理方面的开拓性人才。

（2）口试　它是在一定压力条件下，通过主考人和报考人面对面的接触发现个人的思考能力，教育程度、学术水平、交际能力、性格和机敏程

度，这是笔试所无法达到的。口试不同于一般意义的问答，它具有自身的科学规律性。口试命题要设计合理并有标准答案，主考人应受过专门训练。在口试过程中应为报考人创造相同的环境和气氛，口试时间控制适中，并随时监督各个主考人，进行抽样比较，获得“反馈”信息，保证整个口试的一致性和客观性。

文官口试也有两种形式。第一是个别口试。它在1名应考人和由2至12名考官组成的考试委员会间进行。应试人首先从拟定的单字中随机抽样，就此做10至30分钟的演讲，然后就个人的经历、兴趣、计划和有关国家政事回答考官的连续发问，以测验其思想品质、表达能力、适应能力、政策头脑和教育程度。第二是分组口试。由若干应考人组成小组，采取会议、讨论方式进行。首先每个应考人自我介绍2至3分钟，然后就拟定题目集体讨论一小时左右，最后以个人仪表、言词、团体适应能力、智能、志趣、领导与参议能力等六项指标为评分标准。

（3）演作试(Performance Test)它是英国在二次大战期间发展起来的新方法。这种考试以实际工作的操作考察应试人是否具备完成职务的知识

能力。它创造一个逼真的工作环境，在模拟工作中运用各种手段综合考察应试人的治事、领导、适应、创造和言谈等能力，从而获得应试人实际工作能力的第一印象。英国的演作试由3名考官和7名应试人编组进行，时间为一周左右。考试项目有社会、政治和经济中出现的实际问题专题座谈、讨论；模拟议会质询；起草公文报告以及人为制造突发事件，检验应试人的应变能力。

3。考试内容

文官考试的科目繁多。就内容讲有四个方面。

（1）知识测验　人的知识结构包括基础知识和专业知识两个层次。英国受欧洲古典博雅教育传统的影响，十分重视应试人的基础知识，考试科目多以学校教程为蓝本，必试和选试科目有英文、作文、文学、历史、地理、经济、政治、法律、哲学、数学、物理、化学、生物、自然科学及外语等，要求应试人有广泛的知识面。由于行政工作的专门化，各国对应试人的专业知识也很注重。美国秘书职类应试人必试科目有书法、书信和数学等；助理工程师职类必试科目有数学、设计、报告和建筑等。法国A类职类必试科目有国家经济环境、经

济政策、经济机制、国家政治结构、政治机构运转、国家法律制度及运用等。强调考试科目与行政工作的相关性和实用性，追求考用一致。

（2）智力测验　智力是个人的聪敏、机智及获取知识的能力的标志，人的智力越高，在职业上成功的机会越大。因此通过智力测验可以发现有发展前途的人员。如美国芝加哥大学为政府设计的“基础性能测验”就包括对空间能力、数目能力、观察能力、记忆能力、文字表达能力、语言关系能力、察觉速度能力和归纳能力八项因素的综合测验。测验结果换算为智力商数。61分为一般人，120分以上为成功型人物，最高分212。美国华盛顿大学还为政府编制了“社会智力测验”，以考察个人的社会智力。这种测验除探测个人对社会、时事、科学、历史、文学、音乐的常识之外，特别注意考察个人在采取行动接近他人、领导他人、激励他人努力工作，处理人际关系方面的能力。

（3）技能测验　技能是个人对知识和智力运用的程度和能力。它能检验个人处理实际问题的速度和质量。法国在A类高级职考试中一项内容就是模拟作业。交给应试人一堆文件，看你如何详划、简述要点，分析、统计、报告及草拟函呈，检验实

际行政工作能力。美国对低级文官考试，也有“办公业务处理”的内容。检查个人对拼写、打字、速记、书法、文件整理分类的熟练程度。总之，技能测验最主要是考查应试人实际工作操作水平。

（4）心理测验　这是二次大战后新增添的内容。美国有一种“人格分析”，内容有“命令与顺从反应测验”、“内倾与外倾测验”、“人格测验”、“神经测验”、“自足测验”和“职业兴趣表”。在心理学专家的参加指导下运用问卷、随机抽样、追踪观察等方法了解人的性情、意志和反应，作为录用的参考因素。目前美国对高级职类考试的三人主考小组中就有一名心理学专家。

择优录用及其保障

1．择优录用

（1）评定成绩　首先对考卷进行质量鉴定。多数国家采取百分制。只有法国使用六级分制，分超、优、上、中、下、劣六个级别。其次，在此基础上由考试机关按应试人成绩的高低序列编排出录用候补花名册，备录用挑选。花名册有效期一般在1至2年左右。最后，各行政部门从花名册中成绩最优

的前几名（美国前7名，日本前5名）中选择录用。如对这前几名人选不满，可顺延，从下一个前几名人选中再行选择。一般说，花名册向行政部门推荐的前几名是考试实际成绩最优者。但美国例外，根据有关照顾、优先退伍军人的法律，残废退伍军人的实际成绩可增加10分，非残废退伍军人可增加5分，如他们进入花名册前7名还享有被优先录用权。此外，日本政府中重要部门，如大藏、通产和经济企画等省、厅可优先从花名册中前几名选择人员。

（2）试用期　西方规定凡考试合格就被录用的人员授以正式职务前要有试用阶段，考察其工作态度、工作能力和工作成绩。表现优良者可正式获得文官资格；表现不合格者或予免职，列入解职名单或重新编入合格备用名册；表现一般者可适时延长试用期限再加考察。各国对试用期限要求不一，低限为6个月（美国和日本），高限达3至4年（英国行政级和联邦德国高级职）。试用期多自实际任命之日或实际担任职务之日起连续计算。

（3）宣誓就职　录用者一旦正式就任文官就要进行服务宣誓，接受委任状，以示录用的合法和庄重。如日本文官的誓词是："我宣誓，作为全体

国民的服务员，为公共利益而工作，遵守日本国宪法，服从法令和上级的命令，不偏不党，公正无私。”它起到对个人行动的约束作用。

2。择优录用的保障

为防止择优录用中徇私舞弊、弄虚作假、滥竽充数等现象的发生，保证择优录用的可靠性，西方国家采取了一些防范措施。

（1）法律保障 第一，在立法上堵塞可能干扰择优录用的各种不正当渠道。《日本公务员法》规定：任何人不得在考试、选拔、任用和人事记录方面搞虚伪的或不正当的陈述、记录、证明、评分、裁决或报告。考试机关人员或其他工作人员不得妨碍报考和任用，不得提供对报考或任用产生不良影响的特别情报和秘密情报。第二，在司法上设置特定机构，监控择优录用的实施。如法国行政法院，英国考选委员会等都拥有这种职责。一旦发现不法现象立即予以制裁。如法国对舞弊者要判处三年以下一个月以上的监禁或100至10,000法郎的罚金；并开除当事人考试资格。第三，建立个人申诉程序，保障应试人合法地位。美国规定：应试人若认为分数评判不公或发现他人舞弊现象，可向监试委员

会提出申诉或控告，直至提交联邦最高法院裁决。监诉委员会和联邦最高法院对个人的申请和控告应积极调查，作出公正的判定。

（2）技术保障　为提高考试的信度（可靠地对应试人作出评判的程度）和效度（正确地测量出所需测量的某种能力的程度），保证考试方法和内容在技术处理上客观。西方国家要求考试前进行一定的技术测定。如美国法律规定：一旦有人指控考试不公正，法院则要求考试机关提供进行过技术测定的证据，否则这次考试失去法律依据。美国的技术测定又称有效性试验，它包括两项内容。第一，测试考试内容的相关性。要求试题内容与报考职位的职级和工作范围相关联，且比例适当，以保障考试的信度和效度。第二，测试考试标准的有效性。考试评分标准的截止点应在工作能力较强者身上，分数和工作能力成正比例关系。具体测试方法有两种。一是内外比较法。同一种考试先对在职文官进行，如高分获得者恰好是工作能力强者，则这种考试标准的有效性高。二是内部比较法。设计一个直角座标系，横轴代表个人分数，纵轴代表个人工作能力。根据试用期内不同分数者的各种表现，分别将其分数和工作能力定量化地标在

横、纵轴上进行函数分析。如分数和工作能力表现为正函关系，则这种考试标准获有较高的有效性。

第三节　退　休

文官退休制度的功用及特点

文官退休指文官工作一定年限，达到一定年龄后停止工作，退出公职，脱离文官系统。与此同时，他得到一定数额的退休金作为对其在职期间服务的报酬和维持本人及家庭今后生活的经济资助。

西方文官退休制度产生于社会保险制度之前，它可以追溯到战争期间政府对殉职、负伤军人发放恤金的作法。它的建立受到一系列的立法活动影响，主要的一般性文件有：1853年法国颁布的对年老和病残官员提供退休保障的法律、1859年英国制定的《年老退休法》、1920年美国国会通过的“休恤法案”、1924年法国制定的文官退休金制度法律等等。第二次世界大战结束后，西方各国陆续建立、健全了文官退休制度，确认了文官享受退休和退休金待遇的权利，规定了政府为文官提供退休保

障的义务。到六、七十年代，西方文官退休制度经过不断充实、调整，已发展为比较完整的体系，成为文官系统不可缺少的组成部分，显示出特有的功用。

第一，促进人员更新。退休是文官系统人员更新渠道的排出口。凡达到一定年龄的文官必须退出文官系统，以保持文官年龄结构的稳定化、梯次化和年轻化。如日本对文官从50岁起开始进行劝退或奖退，80年代初，50余万文官的平均年龄为40.5岁，60岁者占1%，65岁以上者占0.2%。其中行政官员的平均年龄为39.8岁；税务官为38.3岁；研究人员为41.8岁，大学教授为42.1岁。

第二，增强文官系统活力，有助行政效率提高。退休的实施使年迈丧失工作能力者或因病、意外事件受伤不能奋发者不再厕身公务，让位于新人。如法国1978年退休文官为509,957人，近占全体在编文官的33.5%。这样，文官系统一方面获得人员的更新；又一方面随着新生力量的输入，各单位朝气蓬勃，充满创新精神，为年轻人提供了锻炼和施展才干的机会，提高工作效率，节省行政开支。

第三，稳定工作情绪，防止人才外流。文官退

休不仅有失去职业的一面，也有获得保障的一面。特别是西方文官的退休待遇一般要比私营部门可靠和优厚。如美国文官的退休金额平均占原工资的56%，而私营部门则占30%左右。这样，就消除了文官对供职终止后生活的忧虑，而全力工作。同时，增加了文官职业自身的吸引力，防止人员外流，吸引社会上干练人才。

通观西方文官退休制度，有以下共同特点：

（1）规章健全、管理完善。西方各国通过各种法律、法令，对不同情况的文官施以不同的退休管理办法。英国1965年以前有关这方面的法律和条例的摘要可汇编成一本700页厚的书。从而组成一个相互衔接的严密的制度网络。各国不仅有严格的规章制度，还有一套高效能的管理机构。在英国，文官退休管理机构呈“放射”状分布。文官部是管理中心，十个大的政府部门是管理次中心，根据文官部的详细指令办理退休事宜，使退休管理机构既集中又分散，责权分明，分工协作，有条不紊地处理工作。

（2）退休金计算合理，富于激励作用。西方文官退休金的多寡主要取决个人的服务年限和基本工资。服务年限越长（特别是连续工龄），退休金越多，以此鼓励文官长期为政府工作。同时，退休

金总额有最低和最高额限制。前者可以保障文官低工龄退休时的基本生活，后者防止因工龄与退休金成正比无限发展，而带来的超龄退休和退休金无限增长现象。

（3）建立浮动退休金制度，使文官退休金与社会经济变化相适应。西方经济形势变化很快，固定不变的退休金不能保障退休文官的生活免于物价上涨、通货膨胀、经济恶化的冲击。因此，西方国家在文官退休金和社会经济变化间建立浮动制度，或以通货膨胀率，或以物价指数随时修正两者间的比例。

当然，西方文官退休制度尚存有问题，其中突出的是人口高龄化和失业率上升的矛盾。人口高龄化要求提高文官退休年龄，而失业率上升却要求降低文官退休年龄，为社会创造就业机会。显然这需要认真加以解决。

退休的条件

除文官在职期间严重失职或被判重刑或丧失国籍外，一般地说，文官退休需要具备以下条件：

1.年龄条件　西方各国对文官退休年龄有一个

一般性的最高法定界限。英国和日本规定为60岁；法国和联邦德国规定为65岁；美国规定为70岁。在这个前提下，根据不同的工作性质对文官退休年龄分别对待。美国规定从事比较危险或过冷、过热机械工作的文官的最高法定退休年龄为62岁；从事邮务工作的文官为 63 岁；从事一般工作的文官为 70 岁。法国从工作的活动性出发，所有文官分为静态工作和动态工作两大部类。第一类人员多为室内工作者，活动性不强，归为“静态”。他们的最高法定退休年龄在65和68岁之间。第二类人员多为室外工作者，活动性和劳动强度大，归为“动态”。他们的最高法定退休年龄在60和65岁之间。从发展来看，对西方文官退休年龄的规定出现两股势头。一是要求提高法定最高退休年龄。在美国，人口平均寿命不断上升，退休金额也不断增长。目前，国内每三个在职者要赡养一名退休者，预计到2000年要每两个在职者赡养一名退休者，负担太大。因此，不少人呼吁政府重新规定一个更高的法定退休年龄。二是要求降低法定最高退休年龄。法国1982年失业人数达200万。为解决就业问题，政府规定文官可提前三年退休。由此可见，文官退休年龄在西方绝不是孤立问题，它要考虑到社会、经济、政治等多重

因素的影响。

2.工龄条件　西方国家对文官的工龄条件有一个最低法定界限，达到这个界限才有权享受退休待遇。日本规定为3年；美国规定为5年；英国和联邦德国规定为10年；法国规定为15年。这种限制具有双重目的。首先它防止退休制度蜕化成单纯的福利保障，丧失激励工作，提高行政效率的作用。其次它为政府保存一定的技术骨干，维持行政工作的稳定性和连续性。

在实际中，西方文官退休的年龄条件和工龄条件往往搭配运用。具体方法有两种。一是不变的工龄和可变的年龄相组合。如英国规定：凡工龄满10年具有下列情况之一可领取退休金及退休：①年满60岁；②健康不良；③年满50岁自愿退休；④年满50岁被命令退休；⑤未满50岁被命令退休。二是不变的工龄和不变的年龄相组合。如法国规定文官必须具有15年工龄并同时达到法定退休年龄（静态人员60岁，动态人员55岁）方有权获得退休金。

退休的渠道

西方文官退休的方式多样，概括起来有：

1.强迫退休　根据各国退休法律规定，文官达到法定最高退休年龄必须停止工作，办理退休手续。这种退休是文官退出文官系统的主要渠道，它作为硬性规定，防止文官的“超龄”和老化。在日本，对年龄达60岁应退而不愿退的“超龄”文官实行种种限制，如不再晋升、提级和增薪，不再充当退休时的表彰对象，不再计算超龄部分的退休金，促其按规定退休。

2.自愿退休　文官达到一定年龄或工龄，有资格提出自愿退休的申请。这种自我选择的退休方式一则照顾了文官的个人志向和需要，二则有利于鼓励文官早些退休。自愿退休有三种方式。（1）以年龄条件为标准。联邦德国规定文官年满62岁可自愿退休。（2）以工龄条件为标准。法国允许具有15年工龄的文官申请自愿退休。（3）以年龄和工龄的组合为标准。美国规定：①年满55岁具有30年工龄；②年满60岁具有20年工龄；③年满62岁具有5年工龄的文官可自愿退休。此外，日本还有劝退制度，又称“拍肩膀”式的退休。由各行政部门人事负责人找应离职的文官（年龄在50岁左右）谈话，暗示其自动退休。谈话只是形式，当事人早有思想准备，因此很少有人在拍了肩膀之后还赖着不

走。

3.残废退休　文官因伤残或疾病而完全丧失工作能力无法工作时应予退休。美国规定，文官确实丧失工作能力，只要工龄满5年，年龄不限，均可退休并享受退休金待遇。但需有保健医生的诊断结论作为身体状况的证明。

4.命令退休　文官未达退休年龄但工作不称职，则由行政部门责令其退休，以清除莠者。英国规定：年满50岁或未满50岁，工作无效能者应命令其退休。这种退休方式是对政府全局利益的防卫性措施，但它在西方实践中运用较少。一方面由于命令退休实施程序复杂，如英国文官命令退休的事由要通报议会；另一方面文官也人人自律，免于落入难堪局面。

5.延迟退休　由于某种情况，文官虽已超过法定最高退休年龄但并不立即办理手续而延迟一段时间退休。文官延迟退休的原因有：（1）维护政府利益。联邦德国规定因工作需要，“超龄”文官经联邦人事委员会批准可推迟退休，每次推迟不超过一年，最后不能超过70岁。（2）照顾文官利益。法国规定每一个要抚养孩子的文官可延缓退休一年，最多不超过三年。（3）为文官系统与外界搞人才

交流。英国规定文官不到60岁申请退职到私营企业工作，其退休资格予以保留，等到60岁他可以重新进入文官退休系统领取原来的退休金。

退休金的筹集和管理

西方文官退休金的筹集有两种模式。第一种是英、德采取的政府筹款制。退休金全部由政府负责筹集，所需款项编入国家财政预算，由国库支付。文官不必预先交纳一定基金作为存储和生息，来负担个人的退休金。这种筹集模式可减轻文官负担，但对政府压力较大——如英国1979至1980年度此项政府拨款为5.346亿英镑，并容易滋长文官对退休金漠不关心，妄作要求的恶习。第二种是美、法、日采行的联合筹款制。退休金由政府和文官个人按一定比例分担，共同筹措。美国是均摊，如文官负担其工资7%，则政府也负担相应数额；法国是文官负担其月工资的6%，其余由政府负责补足；日本则由文官负担其月工资的2%，其余政府负责。这种筹集模式虽对文官有一定压力，但能引起他们的关注与审慎。

西方对退休金的管理也有两种方式。一是英、

德沿用的现金交付式。对退休金实行一次性筹足，当年筹得的款项当年支用。这种方法计算容易，运用简捷。但是年初筹足的基金要到年底发放，使资金闲置造成一定浪费。特别是它采取现收现支的形式，无固定基金基础，一旦社会经济不景气或政府财政困难就难以应付了。二是美、法采用的年金储入式。筹集到的款项并不直接用以退休金的支付，而是储入银行，建立基金，用于各种投资，如购买股票、债券等，将所获利润、利息作为退休金的实际支付。这种方法较为经济，文官退休时都能得到自己全部退休金。但它的实际经营管理较为复杂。

退休金的种类、计算和发放

1.退休年金　凡达到法定退休年龄和一定工龄正常退休的文官都能得到按年发放的退休年金。对退休年金的计算首先要确定文官的工资基准，然后根据工龄长短决定百分比。基本公式是：退休年金＝工资基准×（工龄×百分比）。如美国文官的工资基准是其工作最后3年年工资的平均值。如文官有30年工龄，则前10年每年的百分比为1.5%，

共 15%；后二十年每年的百分比为 2%，共 40%；两者相加为 55%，即退休年金等于其工资基准的55%。此外，退休年金的计算还有最低和最高额限制。如英国对工龄要求最低截止点为10年，最高截止点为40年，每年百分比为$\frac{1}{80}$，即退休年金最低额为工资基准的$\frac{10}{80}$，最高额为$\frac{40}{80}$。表7—2是各国退休年金计算参考表。

2.退休补贴　文官除领取退休年金外，还可同时得到一笔一次性发放的退休补贴为额外报酬。英国文官的退休补贴是其退休年金的 3 倍。日本文官的退休补贴是其最后月工资乘工龄的二分之一。此外，为奖励长期为政府服务的文官，日本还规定具有 35 年以上工龄者还可领到一笔相当本人月工资40%到80%的退休费。

3.退职金　凡未达法定退休年龄和工龄，因特殊原因退职人员可得到一定数额的退职金。退职金的发放有三种情况。（1）适用因行政机关裁撤而裁遣或被命令退休的文官。英国规定工龄未达10年，年届60岁的文官，因机关裁撤而退职或因健康欠佳退职时，可领取一次性退职金。其数额是平均工资乘工龄的十二分之一。（2）适用因惩戒、失

表7—2

国别	工资基准	工　龄	百分比
美国	最后3年平均年工资	前10年	1.5%
		后10年	2%
英国	最后3年平均年工资	最低10年 最高40年	$\frac{1}{80}$
法国	最后年工资	最低15年 最高40年	2%
德国	最后年工资	10年以下	53%
		10～25年	每1年增加2.5%
		25年以上	每1年增加1%最高为8%
日本	最后月工资	10年以下	100%
		10～20年	110%
		20～30年	120%最高为137.5%

职等被免职的文官。联邦德国规定对免职文官的退职金以其最后月工资为基准，工龄满2年，每年增加二分之一，但最高额为其6个月工资的总和。（3）适用于辞职的文官，英国规定因个人原因辞职的文官，工龄满6年，每超过一年增发工资一个月，但不得超过其全年工资总额。联邦德国对已婚女性辞职

文官也发放退职金。有2年工龄者支付其最后月工资的2倍，工龄在4年以上者依工龄年数增算，但不得超过其最后月工资的16倍。

4.病残退休金　因公染病、致残或使病残加剧而退休的文官可支领病残退休金。法国规定这类人员除享受退休年金外还可领取一定数额的病残退休金。其计算方法与退休年金一样，但最高额不超过基本工资的50%。在日本病残退休金的计算视其伤病程度，以退职时最后年工资乘“恩给法别表”第2号所列的$\frac{104}{150}$至$\frac{123}{150}$来计算。如该人还有需抚养的家属，依抚养人数乘4800日圆后发放。

5.遗属退休金　退休文官死亡，其继承人可享受遗属退休金。西方对继承人的规定分三个系列。第一系列为配偶。它包括遗孀、鳏夫和以前的配偶。联邦德国规定，有领受退休金资格的文官死亡时，其遗孀或鳏夫可领取本人应领或已领退休金的60%。法国规定和死亡文官曾有4年以上配偶关系（即使在丈夫停止公职以后）或在丈夫除名前有两年配偶关系的妇女，可领取其夫应得退休金的二分之一。离婚的妇女可以要求领取退休金，而不论离婚对她是否有利，但如果她在前夫死亡之前再婚

则取消这种权利。离婚的男人也是如此。第二系列为子女。它包括未成年的亲生子女或继养子女或遗腹子女或被承认的私生子女。法国规定他们可支领原退休金的50%，若有2个以上的未成年子女则这笔50%的退休金在他们之间均分。联邦德国规定：未满18岁或未满15岁尚受教育或残废子女，有权代领退休金。其中，有父母一人健在者支领退休金的12%；父母双亡者支领20%。第三系列为祖父母、父母和兄弟姐妹。日本规定依靠文官生活或与其共同生活的祖父母、父母、兄弟姐妹有权领取遗属扶助金。

第四节　素质更新

培训的目标和功用

素质更新是文官系统更新机制的重要组成部分。它表现为一系列的培训政策和制度。所谓培训，是根据文官所任职务和工作的需要对其进行“再教育”的过程。它对于提高文官个人的工作技能和更新文官个人的素质结构具有十分重要的意

义。

西方文官的培训制度创建于第二次世界大战前后。它的建立与文官职业的特殊要求分不开。行政工作是一门专业，文官需要长时间地学习和积累经验，才能在政府庞大的信息通讯、储存网络中发挥作用。同时，文官还要应付工作、职务的变换，准备晋升或转任，防止因专业过份狭窄造成人员流动不畅和政府僵化。这就是建立文官培训制度的内驱力。建立文官培训制度的外压力是社会的迅猛发展。自本世纪40年代起，科技成就日新月异，知识量以几何级数增长，形成“知识爆炸”：20世纪前50年的科研成果远远超过19世纪；60年代的科技新发现比过去两千年的总和还多；80年代的科学知识年增长率将达到12.5%。显然，那种文官只需“一次教育”的想法完全落伍。只有对文官进行“回归的”、“终身的”教育，为有计划、有组织地更新知识提供多种训练，才能适应时代发展，促进公共行政机器的高速高效运转。西方文官培训制度正是在这种内外夹击下脱颖而出的。

八十年代，世界步入信息社会，文官培训的紧迫性和实践性更为醒目。在法国，“不要告诉我为了明天我应该做什么，而是应该告诉我为了适应未

来变化我应该怎样准备自己”已经成为文官培训时的基本信条。不久前，联合国专家蒂姆西特说过。变化莫测的世界使文官面临着不确定的未来，一方面科技高速发展不断释放出新的“文化能量”，提出无法想象的新要求；另一方面文官个人也不可能预料他的整个职业生涯将如何度过，将要进入一些什么样性质的职位。因此，培养文官个人的适应性（对现行工作的适应性和对未来工作的适应性）是西方文官培训的战略性目标。

在这个目标下，文官培训有下述功用：

第一，通过培训达到文官业务行为的精确化。1944年英国阿什顿委员会关于文官培训的报告指出：培训应当使文官的业务行为精确和明晰。文官是行政信息的直接处理者。培训为他们提供业务训练，使其业务行为准确、规范，降低误差，提高效率，缩短行政信息的收集、处理、传递流程，节省行政开支。

第二，通过培训促进文官的知识、技能与社会发展的同步化。统计表明：18世纪知识的陈旧率为80至90年；19世纪至20世纪初降低为30年；近50年来降低为15年，有些学科甚至缩短到5至10年。培训为文官不断地更新和补充知识与技能，调整观点和

方法，沟通与社会的多种联系，开拓视野，适应时代发展创造了条件。

第三，通过培训，有助文官对组织认识的深入化。培训使文官熟悉行政组织的历史沿革、组织体系和工作程序，提高工作责任感和兴趣，激励个人进取精神，密切人际关系，创造良好的工作环境和和谐的工作气氛。

第四，通过培训，使发现人才、培养人才的工作经常化。培训是一种智力开发，它以有效的方式从文官系统现有的人力资源中挖掘潜力，提供一支源源不断的人才预备队，从根本上改造文官的素质结构。

培 训 政 策

西方文官的培训政策有三个不同的着重点：

1.任前培训　它是针对新被录用，刚刚迈入文官系统尚未正式任职的人员的预备训练。目的在于使这批新人了解自身的使命和责任，具备完成职务应有的工作态度，熟悉工作环境和工作程序，初步掌握一般的工作方法，进行文官职业的入门教育，为正式任职起到过渡与衔接的作用。

西方文官的任前培训基本有两条途径。一是工作实习。例如美国文官委以正式职务前有一个试用阶段。在试用期间，他们亲身从事实际行政工作，接受有经验的文官指导和有关工作方法、技巧的传授，领会工作要领，尽快进入角色。这种途径经济而实用并易于组织实施，但在一定程度上依赖个人的主动性和领悟能力，缺乏科学指导。二是专门教育，进行系统的学习训练。法国要求高级技术职文官的新录用者在正式任职前分别到水文、森林、矿业、土木工程、邮电或交通等专业院校学习2至3年；高级非技术职文官的新录用者分别到对口的院校如东方语言学校、国立税务学校等等进行专业学习；一般职文官的新录用者也要在正式分配前集中进行3到6个月的业务训练。这种途径科学性、理论性强，使受训人得到系统学习。但组织与管理复杂，耗资较大。如法国这种培训的经费约占文官全部培训费用的67.4%。

2. *任后培训* 它是对具有一定阅历或工作经验的文官进行的深造和“回归教育”，是西方文官培训政策的核心组成部分。1978年日本接受任后培训的文官达192，868人，约占文官总数的23.9%，平均每4.2人中有一人参加培训；1980年受训人上

升为205,192人，占全体文官的25.4%，平均每3.9人中有一人参加。通过任后培训，可以同时达到两个目的。第一，更新知识，适应环境，提高现有管理水平。今天的行政管理已经发展成为知识高度密集的“产业”。各种知识发展得快，老化得也快。任后培训为文官提供机会整理和补充自己的知识储存库，研究新问题，推广新工作方法，进行一定的业务训练使其成为特定领域中的专家或老手。第二，获得更高资格，为培养高级文官作预备。任后培训不仅仅顾及眼前效益，使文官成为熟练工作者，还着眼为文官升迁作准备。

文官的任后培训通常在政府举办的各种长、短期培训中心、训练班内进行，并邀请各种专家举办讲座。日本政府平均每年要举办各种专业训练班五千多个，年均参加人数在十五、六万左右，每个文官年均参加两个以上训练班的培训。

3。高级文官培训　高级文官是文官系统的大脑和心脏，他们的人员虽少，（日本高级文官占全体文官的千分之四）但能量极大。素质优秀的高级文官不仅能为政府而且能为整个社会进行高效能管理。很自然，对他们的培训是一个重点。

西方高级文官培训主要面向那些有发展、有培

养前途的人员。具体方法有两种。一是院校培养。法国要求进入A类职级的人员必须先行在专门院校经过理论学习和实际训练，合格后才能正式获得A类职位。A类非技术性职要在法国国立行政学院进行为期24至30个月的培训。培训分2个阶段进行。第一阶段是12个月的实习期。受训人将被派往某一行政部门中轮流担任几乎所有的职务，从一般性的文件处理直至在本部门第一把手直接指导下负责全盘工作，从而获得对行政部门运转的全面而直接的印象，取得一定工作经验。第二阶段为12个月的学习期。通过报告会、案例教学等非传统教学方法，开设包括法律文件、国际问题、社会组织学、行政学、企业管理、统计学、计算机运用等多种性质不同的课程，进行理论学习。这种院校培养的方法提供了一条从感性到理性，从实践到理论的循环培训路线。

二是职业成长。在日本，高级文官培训主要是指人事部门采取的行动——将受训人派往政府中不同部门轮流工作，获取大范围内的工作经验，成为多面手型的高级管理人员。日本职业成长式培训大至有3个阶段。（1）小单位首长：选拔一些尖子经一定理论训练，在正、副课长监督下进行业务活

动，熟悉小单位情况参与小单位决策。（2）副课长：受训人提升为副课长后进行频繁的工作轮换。据统计，在这个阶段留在同一职位或同一机关的人很少超过4年。从而尽可能多地使其经风雨见世面，获得不同性质的工作经验。（3）课长：经过由小单位首长到副课长的纵向晋升和任副课长时在各种不同专业工作间的横向流动，受训人积累了丰富经验，正式成为高级文官。

综如上述，西方文官培训政策有下述特点：第一，培训政策制度化。在西方，培训不仅是政府有关机构制定或酝酿中的政策，也是一项制度。日本文官培训已列入《国家公务员法》作为法律肯定下来。政府负有定期组织培训的专门性义务，文官享有接受培训、领取培训期间工资和自修时政府提供的学费等权利。第二，培训政策系列化。西方文官培训政策中三个着重点不是孤立的，它使文官在不同阶段（任前、任后、高级文官）得到不同培训。这样，整个培训政策针对性强，层次分明，前后衔接，由浅入深，构成一体，贯串文官的全部职业生涯。第三，录用、培训、升迁三位一体。如美国的培训和文官试用相关；法国的培训和文官晋升相关；三个环节相互衔接、相互促动，全面保证文官素

质，使培训政策富于激励性质。第四，强调社会教育系统与文官培训间的网络沟通。大、中学校和各种研究机构部分承担文官培训工作，促进社会教育系统与文官培训专门机构的通力合作，协调关系，加强交流。

培训方式和内容

1．培训方式

西方文官培训的组织方式灵活多样：

（1）部内培训　它由政府各行政部门根据自身需要，拟订计划，举办各种培训班，自行组织实施。如日本的国税厅、国民警察厅等均拥有独立的、有寄宿条件的培训学校。这种培训按专业或职组组织实施，专业对口，针对性强，且时间集中、人员集中、精力集中，为本系统培养人才，颇受各行政部门欢迎。在英国，为解决由于有些部和职组太小，不能单独进行部内培训，创造了“小职组和教员”培训，为其训练教员。

（2）部际培训　它由若干行政部门联合组织实施。这种培训可按专业化方向进行，如英国举办过23个部际打字培训中心，负责对各部门打字员

的培训；也可按非专业化方向进行，如日本组织的部际培训以工龄段为标准，按新录用者、5至7年工龄者、10年工龄者和20年工龄者四个层次分别进行。由此可见：部际培训是部内培训的扩展，它虽然横跨部门，但旨在针对同一专业或同一层次的文官进行“通用”的知识和技能训练，有的放矢，便于人、财、物的集中投放使用。

（3）委托培训　由于政府的力量有限，通过合同或契约将文官部分培训工作交社会来办理。美国根据1958年“政府雇员法令”，每年平均选送二千多名联邦雇员到哈佛等名牌大学进修。日本自1976年起推行“行政官国内研究员制”，由各省厅推荐，人事院选拔一批具有3年以上6年以下工龄的尖子，经考试到筑波大学的经营、政策科学研究科或埼玉大学的政策研究科学习2年，攻读学位，以获得更复杂的行政管理知识和能力。委托培训主要面向高、中级文官，它可以利用社会上“闲置”力量，使文官在学校、科研机构的雄厚师资力量帮助下受到较系统或行政部门无法提供的专门训练，提高管理水平。

（4）出国培训　为适应行政管理中国际关系业务的不断增长，培养能站在广泛的国际角度处理

和解决问题的人员，日本从1966年起建立“行政官驻外研究员制”，每年选派约30名有前途的文官到国外接受高级学术培训。这种出国培训有长、短期两种。前者由各省厅推荐，人事院审定，选拔具有6年工龄以下的年轻人，赴欧美各国进行为期两年的学习，攻读学位，回国后写出研究成果报告；后者挑选有6年工龄以上的40岁左右中年人，到国外政府机构或国际机构进行约半年的培训，学习行政管理知识，就某一课题展开调研。此外，日本各省、厅还派遣归口的人员出国培训。如科技厅1971—1980年共派出1,703人，其中原子能领域有78人，宇宙研究领域有61人，学习高、精、尖技术。

（5）工作培训　即在实际工作中有意识地训练个人的业务能力。英、美也称这种培训为“学徒制”。新录用的文官在较老练的文官指导下处理各种业务，熟悉情况，增长才干。它一般无固定期限，只有再来新人，个人的学徒期才完结，同时他可充任新人的“师傅”。因此，又称它为“三位制”即每个文官对现任职位是工作员；对下级是教员；对上级是学员。这种培训一般和文官试用期结合起来，有利于工作经验的传授和人员关系的和谐，但它具有一定盲目性，须正确指导。

（6）调任培训　通过文官在政府各行政部门间的调任和借调进行工作轮换，以增加实践，适应环境。接受考验。英国自富尔顿改革后，在政府内建立了各种学科人员都可填补的“试验性岗位”，促进各职类、职组的文官互相对流。日本在政府机关之间以至政府与民间企业之间，文官的调任和借调成为不成文的制度。各部门选送有培养前途的人员调任或借调到同级的各种单位工作2年左右。如大藏省1980年借调人员为309名，经济企划厅近一半左右的人员是借调来的。这种培训，第一可在原有人员编制下完成各种任务；第二有利各部门间人事交流、情报交换、密切协作；第三开阔个人视野，培养人的综合判断力、适应力和领导与协调能力，可谓一箭三雕。

（7）选择培训　文官根据工作需要，利用业余时间自行选择饶有兴趣的专业进行学习和技术训练。美国和法国允许并鼓励文官利用业余之暇到附近学校或夜校补习、进修与其工作相关的各种知识和技能，并承担全部学费。英国允许在职文官报考各种学位，并设有休假年制度，高级文官可利用假期到国内外进行自己关注问题的研究。如城市管理、环境保护等。在此期间工资照发，按因公缺席

考勤。这种选择培训颇有“自我启发”教育的味道，实施起来既简便、灵活又可鼓励个人钻研进取。但它的推广依赖于一个国家的教育水准。

（8）专题研究　由经验丰富的文官组成学术性团体或学会，就行政工作中发生或可能发生的问题进行专门研究和可行性探讨，提高自身素质，指导现实工作。如英国1922年成立的行政管理研究所，专门从事高级行政管理及行政技术与理论方面的研究。该所把专题研究、人员培训和成果推广三者结合一体，现有成员五千余人。每个成员分担一项专题的研究，每年在牛津或剑桥大学开会两次，宣读论文，拟定课题，并出版发行“行政管理”季刊。该刊物畅销各国，颇具声望。

2．培训内容

西方文官培训的内容以职务和形势对文官素质结构的需要为依据，培训内容大致有四类：

（1）专业训练　专业训练是与文官工作性质相关的知识，技能和技术的训练，目的在于改进工作现状和工作效率。如美国对低级文官设立的培训科目有：办公机械使用、档案管理、文书处理、打字、速记和工作简化等；联邦德国高级文官的培训科目有：法律学、经济学、社会学、国际关系、政

治专题研究等；法国技术职文官培训科目有自然科学课程。日本注意世界的相互依存性，对高级文官的培训强调文理科渗透，要求技术职文官的培训中有人文学科科目，非技术职文官的培训中有自然科学科目。随着科技发展，新专业不断涌现，英国自六十年代起设立了“自动数据处理”科目，对文官进行关于计算机使用方面的培训。

（2）管理训练　随着社会发展，文官的管理职责十分突出并成为社会不同利益冲突的对话者和调停者。英国文官学院为高级执行官设计有为期6周的“中级和高级管理”培训，讲授有关公共行政、人事管理、社会政策、行政学、统计学、运筹学等课程。各国为文官了解管理原则、技能和技术设立了：职位分类、人力利用、雇佣关系、人事训练、组织与方法、公共关系、领导学、合作论、沟通论、机构研究、心理学、财务管理、标准与测量，实用经济、会计学等管理科目。

（3）智能训练　智能训练相对知识训练而言。文官不是上级命令和决策的机械执行者。他应具有较强的独立分析问题、探索问题和解决问题的能力。法国在培训中强调综合运用模拟作业、案例分析、专题讨论等方法培养文官熟练掌握理解、摘

要、综述、建议、谈判、说明等表达方式和交流方式。英国还设有为期4周的“管理和发展”训练，专门讲授分析资料和参与制定决策的技巧。

（4）组织训练　组织训练的对象为新录用的文官，目的是促进对文官系统组织框架的了解，便于工作。美国有一种“定向训练”，专门讲述行政机关的历史和使命、组织系统与责权分配、申诉程序、建议途径、工作规则、生活待遇等。在英国，每一名新录用文官都会得到一本“新公务员手册”作为活动指南。

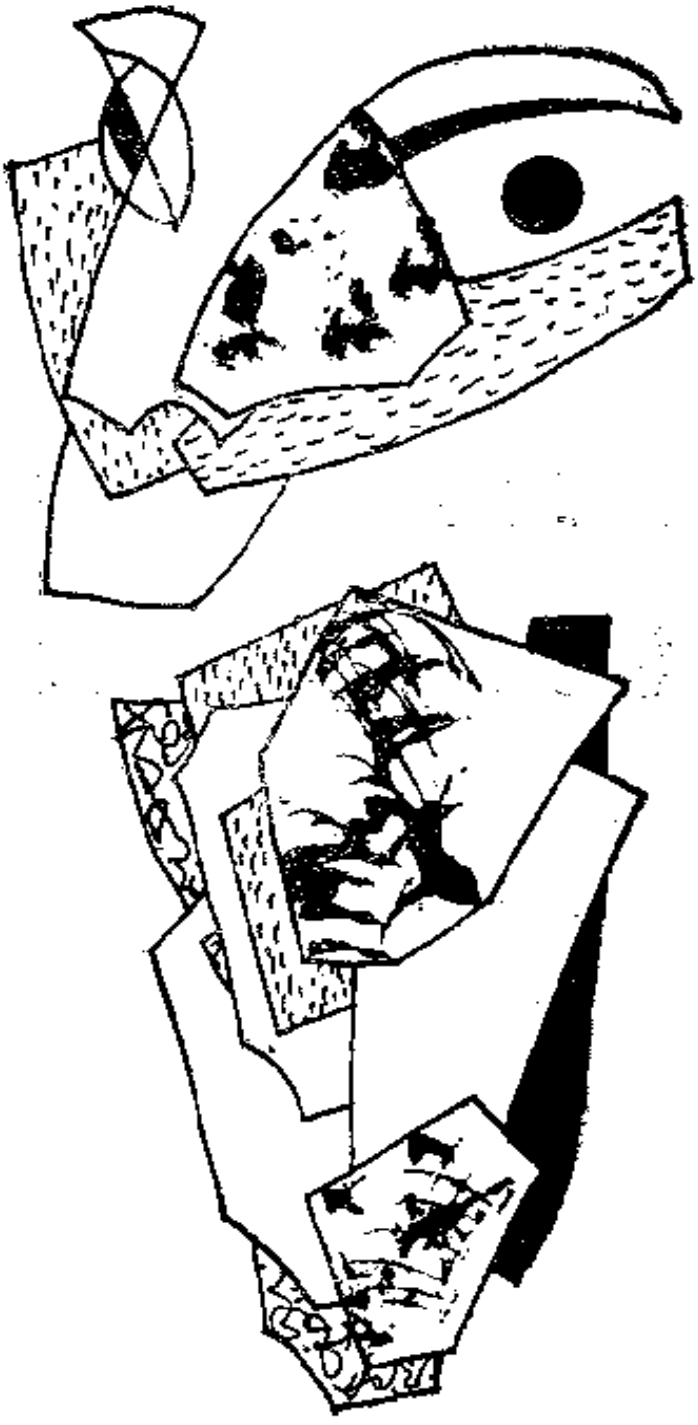
培训设施

西方培训设施的雏形是1613年在英国建立的海莱柏锐(Haileybury)学校。现代文官制度确立后，文官培训设施无论从整体布局上还是在个别营建上都有飞速的发展。法国在这方面名列前茅。在中央设有国立行政学院，在地方设有大区级的行政学院，在政府各职能部门也设有对口的培训学校，基本形成一个从中央到地方，包罗各种专业的完整的文官培训设施网，为不同经历、不同学术资格和不同职业性质的文官培训提供了可靠的条件。而法国

的国立行政学院（简称ENA）则在这幅网络中独放异彩，并为西方各国文官培训学校积极效仿。

ENA创建于1945年，它是法国改造战争期间行政部门瘫痪状况政策的产物。该校最初的宗旨是改善文官培训、任用和就职条件，招收和培养国内的高级文官。ENA直接由政府总理领导，在财政上具有独立地位。它的内部管理机构精干，通过一个由行政部门、教师、文官工会、专家、老校友和学生等6方面的代表组成的行政委员会行使最高权力。在行政委员会下设校长一人；总秘书长（校长助手，负责全校行政、资金、人事等日常事务）一人；教学主任、实习主任和研究主任各一人来承担全校实际管理工作。ENA的招收对象包括有培养前途的在职文官和社会上的大学毕业生。他们要经过严格的考试，合格后才能在该校进行24个月的培训和学习，被培养为法国的最高级文官。事实上，ENA也一直垄断着A类高级文官的任用。从1947至1967年，该校毕业生占A类文官录用人数的49%；1972年占86%；1975年占93.5%；1976年和1977年竟占100%。显然，这与ENA贯彻的一专和多能相结合，实践和理论相结合的培训方针分不开。

三十多年来，ENA的毕业生达2900余人，并已桃李满天下，先后培养出共和国总统一人，总理一人，部长24人。尽管国内一些人指责它是尖子学校、权力学校和专家政治学校，但ENA依然兴旺发达，一直肩负培养法国高级文官的使命，并在1982年向外国学员开放。



第八章

文官系统的激励机制

第一节　激励与激励机制

激励和需求

文官系统和任何人的组织系统一样，莫不希望其成员为实现系统的目标而努力。为此，必须在系统中建立激励的机制。

激励是人本身特性与环境特性的相互作用，是人类内心活动的一种状态。一切行为都受到激励而产生。没有满足的需求是激励的起点，它引起个人内心的激奋，导致个人从事满足需求的有目的行为。当需求满足时，一个激励的过程就完成了。

对于人的需求已经进行过大量的研究，其中以马斯洛（Abralvam H. Maslow）的需求层次理论

在西方最为著名，并在人事管理，其中包括文官系统管理中获得了广泛的应用。马斯洛认为，人的需求按其轻重缓急可分为五个层次，它们是：生理的需求、安全的需求、社会的需求、尊敬的需求和自我实现的需求。当一种需求得到满足时，便不再是激励的因素，此时就会有另一种更高层次的需求出现，成为新的激励的起点。

激励机制

人的需求使他产生期望，期望能否实现，不仅取决于个人努力，往往在更大程度上取决于他所在的组织系统给予的报偿。组织系统凭借本身掌握的资源，可以积极地干预和影响其成员的激励过程，使每一个成员在致力于达成个人期望的同时实现组织的目标。这就是系统的激励机制的功能。激励机制可用图8—1中的关系链表示。

如果系统成员得到的报偿与其预期值相符，个人努力就会得到强化，把组织目标与个人期望联系在一起的“习得行为”就会得到巩固。如果有努力而不见成效，或者有成效而得不到正确评价，或者评价与报偿脱节，或者预期值本身不适当，都会

对系统成员的激励产生负的影响。由此可见，有效的激励机制必须是稳定的，可预测的、深得系统成员了解和信赖的。

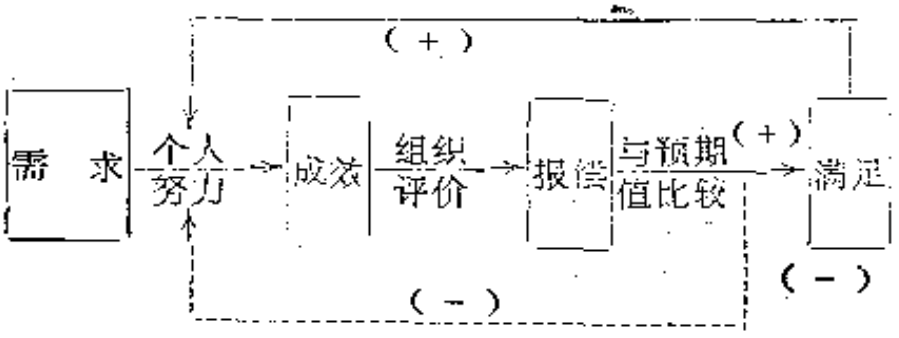


图8—1

文官系统激励机制概观

文官系统的激励机制给予文官的报偿，可分为外附报偿和内滋报偿。

文官的生理、安全、社会需求，主要由外附报偿来满足。文官依靠薪金、津贴维持自己和家人的生计，通过文官系统所提供的职业保障、健康保障、抚恤和遗属保障等满足自己的安全感，参加文官工会或其他同人组织来加强自己的归属感和满足人际关系方面的需要。文官系统的薪金制度、津贴制度、保障制度等在这几个方面向文官提供必要的

外附报偿。

文官在尊敬和自我实现方面的一部分需求，可以通过外附报偿来满足，另一部分需求则只能由内滋报偿来满足。虽然内滋报偿只存在于个人自我感受之中，但文官系统的激励机制却能够创造一种适当的环境，使文官能够在对系统目标的贡献中易于获得内滋报偿。文官系统的考绩制度、奖励和晋升制度等，能够在这些方面提供必要的外附报偿或者有利于内滋报偿的外部环境。例如，对文官的工作进行考核评定，有助于文官在一种竞争性的气氛中增长责任感、自尊感和成就感。

在以下各节中，分别介绍西方国家文官系统的考绩制度、奖励与晋升制度、薪金与津贴制度、保障制度的原则、类型、结构和运转诸方面的情况。

第二节　考　绩

考绩的意义和功用

西方文官系统的一个带有根本性的原则是功绩

制原则。考绩是功绩制的基本内容之一，即在对文官严格考绩的基础上，根据其能力，努力，尤其是工作成效加以任用提拔。在整个文官激励机制中，考绩占据着一个关键性的位置。一方面，它为给予文官公正的外附报偿奠定了坚实的基础，另一方面，它直接促进了内滋报偿的实现。考绩的意义是多方面的：

1．合理奖惩的依据

为了恰当地进行奖励和惩罚，必须制定统一、客观的标准对文官的工作作出评价，否则，不仅达不到激励的目标，反而会挫伤他们的工作积极性，造成不必要的矛盾。

2．选拔人才的途径

考绩提供了一条制度化的选才用才的途径。根据考绩决定晋升，可以避免行政首长单纯凭个人的印象、潜在的好恶，甚至一时的错觉用人。

3．调整薪金的参考

以往，考绩一般只作为奖惩、晋升的依据，近来，一些国家开始把考绩制度与薪金报酬结合起

来。薪金调整不仅取决于文官的年资、而且要参考考绩的结果。

4。提高效率的杠杆

考绩可以帮助行政首长发现机关工作中的缺点和管理制度上的漏洞，帮助文官了解自己在工作中的缺陷，及时寻求补救改进的方法；同时，考绩亦能鼓励文官在工作中互相比较、竞争，从而提高行政机关的工作效率。

考绩亦称效率评价（Efficiency Rating）或者工作评价（Service Rating），通常是依据法律或者行政命令定期举行的对全体文官（依法可有少数例外）的考核，是由行政首长或行政首长指定的监督人对文官工作能力及作业效果的系统评价。

西方各国文官系统目前都已建立了比较健全的考绩制度。除法国从1983年起实行每两年考绩一次外，多数国家都实行每年考绩一次的制度。

英国政府各部文官的考绩，根据财政部与惠特利会议会商拟定的“年度考绩报告”，由各部自行办理。西德联邦政府文官的考绩，系根据1956年的一项行政命令办理。美国联邦政府文官的考绩，根据国会1950年通过的《考绩法》办理。日本《国家

公务员法》第72条规定："政府机关首长应对其所属职员的工作进行定期评定，并根据评定结果采取适当措施。上述工作成绩评定步骤及记录由政令规定。内阁总理大臣应采取适当措施表扬工作成绩优秀人员，教育工作成绩比较差人员。"依据以上法律条款，人事院于1951年制定了《勤务评定规则》。

考绩的方法

传统的考绩方法是由行政首长给下属写鉴定评语。这种方法沿用了很长一个时期，在实际运用中，人们发现它有一些难以避免的弊病。首先，评语法能够容纳的信息量太少，文官的工作能力和工作表现是多方面的，在评语中不可能对此给出完整的描绘；更重要的是，评语中的信息太容易受到鉴定人的主观干扰和歪曲。

近几十年来，西方各国文官系统主要从两个方面改进了考绩方法，一是尽量采用客观的标准，二是引进各种心理学，社会学的测量评定方法，以减少主观判断的失误。

评价标准客观化的一个努力方向，是以对

“事”——文官的工作成效的评价取代直接对人——文官的品性能力的判断。

评价工作成效包括量和质两方面。有些工作是可以直接计量的。例如打字员的工作可以用字数、页数或打字速度计算，收发员的工作可以用收发量、及时率、误差率评定。但是工作计量首先要以对工作的质的分析为前提条件。每一职位的职责必须分明，对于这一职位的工作性质、目标、内容、与其它工作的关系、监督情况、可循惯例与所需创造力等项因素，都要有清楚细致的分析。因此，只有实行了职位分类，对于各种职位都制定了职位说明书和工作计量方法，才有可能实行客观评价工作成效的考绩方法。

对于低级文官的工作比较易于进行客观的定量评价，对于高级文官的工作评价，定量化就很难。在这种情况下，对“事”的评价就不能完全取代对“人”的评价。

本世纪二十年代以来，随着心理学、社会学的发展，一些科学的测量评定方法引入了文官考绩领域。最早得到推广的一种方法是美国的普洛氏法（Probost Service Rating）。具体做法是：列举100个积极或消积的行为动态或特点，作为考绩

的客观对象，由三位首长分别判断被考绩的文官是否具有这些因素，在考绩表的指定位置上注上肯定或否定的符号，然后将此表置于装有计算器和空镂花板的特制考绩器上，读出读数，按一定的公式算出最后的考绩分数。

目前常用的判断式考绩方法大多是因素分解法，要求负责考绩者按指定的因素分别作出评定，在每项因素上按规定给出一定的符号，再换算成分数，最后用简单加和或者加权加和得出考绩总分。对因素的评定可以采用核对评定法或者等级评定法。前者只须判断是与否，后者要求评定不同的等级程度。等级评定法的常用形式有：

（1）字母或数字法；

（2）图示或描写法；

（3）典型比较法；

（4）次序排列法。

目前在西方国家文官系统中，使用最多的是因素分解等级评定法中的字母或数字法。

考绩的内容

目前西方国家对文官的考绩内容，大体上都包

括对“事”和对“人”两个方面。

对“事”的评价包括考勤、工作完成情况以及有无特殊贡献等。

对“人”的评价包括能力、性格、品行、工作态度以及发展潜力等。

不同的国家，对不同类别的文官，考绩内容的侧重是有所不同的。

英国《年度考绩报告》的内容主要包括年内工作表现和今后适宜提升的程度两项。工作表现要求按以下10项内容作出评价：

（1）学识；（2）个性和品行；（3）判断能力；（4）负责能力；（5）主动性；（6）正确性；（7）风度与机敏；（8）管理能力；（9）热忱；（10）职务上的操行。

每项因素分五等评定：A——杰出；B——优良；C——满意；D——平常；E——欠佳。

适宜提升的程度按下列四等评定：（1）非常适宜；（2）高度适宜；（3）合格；（4）不够合格。评定（1）、（4）两项需陈述理由。

美国联邦政府文官考绩内容中对工作表现的因素分解，原比英国更为详细，1934年的考绩表上列有16项因素，1943年以后适用于各机关的统一考

绩表上列有31项因素。由于国会认为这种考绩办法过分依赖主观判断，遂于1950年通过《考绩法》时废除了上述统一考绩制，要求各机关在客观的、科学的职位分析的基础上，由考绩负责人和被考绩者双方协商制定与职位相联系的工作数量、质量及具体的工作标准，以此标准作为考绩的客观尺度。各机关的工作标准考绩制，需经文官委员会批准方能实施。

美国国会通过1978年的文官改革法案时，再次重申了上述原则，特别强调考绩应限于与工作直接有关的内容，任何人不得把不适当的内容写入考绩内容。这些不适当的内容主要包括：

（1）鉴定人的种族、肤色、宗教信仰、原来国籍以及年龄情况；

（2）在以前的工作优劣顺序表中所处的位置；

（3）与工作表现和潜力无关的身体特点和性格；

（4）婚姻状态及家庭成员的情况；

（5）其他美国公民的名字；

（6）请假记录；

（7）与工作表现无关的生活问题。

对中高级文官，则强调首先要考核他领导的工作人员在提高效率和工作成果方面有否改善，工作服务是否及时，以及能否满足对妇女和少数民族的照顾性录用目标等。

目前，美国联邦政府各机关都制定有自己的一套工作标准考绩制度，现以美国国务院的“工作人员鉴定报告表”为例，介绍一下现行的美国文官考绩内容。该表分为下列8个部分：

第一部分介绍被鉴定人工作的性质和要求，由鉴定官同被鉴定人商讨，并取得复查官同意后填写。在鉴定年度的头45天里完成这项工作。

第二部分是工作鉴定，分为2栏，均由鉴定官填写。第一栏是总的评价，分为6个等级：（1）不满意；（2）满意；（3）相当好；（4）优秀；（5）卓越；（6）出类拔萃。但如果没有事先向被鉴定者指出过缺点并给予他改进工作的机会，就不能给他“不满意”的评价。第二栏说明如何在第一部分工作要求的基础上得出第一栏中的评价，并以具体事例证明。

第三部分是能力鉴定，包括5个方面：

（1）本职工作所需专业知识和技术；

（2）领导能力（说服、表达、谈判、自信、

远见等）；

（3）管理水平；

（4）智力水平（概括、逻辑思维、判断、书写、外语等）；

（5）社交能力。

根据被鉴定人的工作特点至少从上述方面中选择3方面进行评价。

第四部分是潜力鉴定，分为3栏，均由鉴定官填写。第一栏是总的评价，分为5个等级，

（1）缺乏有效地担任更高职务的潜力；

（2）可能有一定的潜力担任更高的职务，但需要有更多的训练和经验；

（3）已表明有潜力胜任较目前高一级的职务；

（4）已表明有潜力有效地担任更高职务；

（5）已表明有潜力担任更高得多的职务；

第二栏列举实例支持总的评价，第三栏填写今后需改进的方面。

第五部分是鉴定工作的进行情况。

第六部分是复查官意见。复查官应指明自己与鉴定官有哪些不同意见，并评改鉴定官与被鉴定人之间的关系。

第七部分是被鉴定人个人意见，分2栏。第一栏是自我鉴定，可在此时鉴定官和复查官的鉴定和意见做出补充或加以辨白。第二栏是工作目标，由被鉴定人填写希望能达到的工作水平和5年内希望接受哪些培训及担任什么职务。

第八部分是审查委员会意见，包括3项内容，第一是检查报告中是否列举了实例，第二是判断报告的填写是否符合规则，第三是委员会自己的意见。

考绩的实施

西方国家文官考绩的具体组织实施，一般是由各机关根据有关法律、法令和规则的精神自行办理。

在机关内部，通常由一些委员会协助机关首长监督和执行考绩。英国在第一次世界大战前考绩权全部属于各部大臣，不但文官自身无从表示意见，文官委员会也不能过问。惠特利委员会检讨了这一情况，建议设立专司文官考绩及晋升事宜的晋升委员会。晋升委员会由负责人事的官员和其他一些高级文官组成，属于非常设性质，负责向大臣提出有关考绩和晋升的建议。与此相对应，法国有对等行

政委员会，委员会的半数人员是行政当局代表，半数人员由文官选举产生，三年改选一次；美国有审查委员会和复审委员会，前者由机关内“经验丰富”、“有代表性”的各组长官和职员组成，后者由三人组成，文官委员会代表任主席，机关首长委派的一名代表和机关内文官选举的一名代表任委员。法国和美国的委员会在处理有关考绩事宜上的权限较大，拥有强制性的最后决定权。

考绩官通常由被考绩者的直接上级担任。复查官通常为考绩官的上一级领导。在法国，各部部长在理论上是该部所有文官的考绩复查官。考绩的程序大体上都分为评定、调整、确认三个阶段。

针对性、公开性、重复性、代表性和可申诉性是保障考绩公正性的几项最主要的原则。

针对性就是考绩应限于与工作直接有关的内容，防止鉴定者把各种社会偏见引入考绩中来。在这方面美国在法律上做了最严格的规定，因为种族歧视等社会偏见的存在，是美国政府不能不关注的严重的社会问题。

大多数西方国家的文官考绩过程和内容是对文官本人公开或半公开的。公开者如美国，在考绩过程中考绩官和被考绩者始终保持联系，相互商榷，

考绩结果完全不向被考绩者保密。半公开者如法国，考绩结果包括一个0～20之间的分数和一般性评语，分数通知被考绩者，由其本人签字表示知道，评语中的基本评价也须告知本人，但不给他看评语的具体文字，以便上级掌握一定程度的自由裁定权。

重复性体现在考绩过程中要经过考绩官、复查官和负责考绩的专门委员会三次评价审议，以防止片面性。

在负责考绩的专门委员会中，一般都安排有低级文官的代表，以便更好地体现和反映他们的权益和愿望。

被考绩者申诉的权利，是保障考绩公正性的最后一道防线。如果考绩者认为考绩不公，可向有关的仲裁机构申诉，如果他认为考绩过程中有违反法定程序及政治歧视的行为，在有些国家还可向法院提出起诉，争取撤销对自己的鉴定。

西方的人事管理专家普遍认为，目前值得注意的倾向不是保障不够，而是保障太多，相应的就是上级的自由裁量余地太小。根据美国历年统计资料显示，考绩满意者占全体文官的98%。考绩的竞争性太小，它的激励作用就会消弱乃至完全消失。

第三节　奖励与晋升

奖励的方式

激励机制的一个重要目标，是使组织系统的成员习惯于遵循组织所要求的行为规范。组织成员的习惯行为的形成需要系统反复进行积极强化和消积强化。积极强化的过程叫做奖励训练程序，消积强化的过程叫做惩罚和回避训练程序。

惩罚是一种人们不能够或者不愿意经常使用的威慑手段，是文官系统的一种强有力的控制手段。

奖励是文官系统激励机制的功能，它是人们经常地、大量地使用的一种手段。有些西方的人事管理专家认为，“奖励比惩罚更重要”。

西方国家文官系统对文官的奖励方式主要有以下3种：

1。精神奖励

包括口头表扬、书面嘉奖、记功、授与荣誉称号、授与奖章勋章等多种形式。例如，日本文官按

其工作成绩的大小可分别获得：总理表彰、大臣表彰、长官表彰、业务成绩表彰、授予功劳章等。美国高级行政职门（SES）文官每年有5%的人员获总统授予的“优秀行政官员”荣衔，1%的人员获总统授予的“卓越行政官员”荣衔。显然，精神奖励的荣誉程度愈高，对于文官的激励作用愈大。

2．物质奖励

主要采取发给奖金的形式，有时也采取赠送贵重物品的形式。享受特别休假或免费出国旅游等，也可看作物质奖励的形式。

日本文官工作成绩优异者，最多可领到相当本人60%薪金的“成绩奖”。美国SES文官，每年得有一半人得到最多不超过薪金20%的考绩奖金，此外，获“优秀行政官员”荣衔者可领到一万美元的特别奖金，获“卓越行政官员”荣衔者可领到二万美元的特别奖金。有些西方国家的文官，因为在某些方面的特殊功绩，还可获得单项奖金。

3．晋升

晋升兼有精神奖励和物质奖励二者的作用，是对文官的一种最重要、最有效的奖励方式。晋升可

使文官得到荣誉、声望和权力，使其自尊和自我实现的需求得到满足，同时，晋升亦意味着获得更高的薪俸和待遇。

晋升的原则和结构

西方国家文官晋升的基本原则有两条：择优原则和资历原则。资历原则比较简单，主要体现为根据有没有在职服务的资历，以及服务的年头长短来决定晋升。择优原则就是根据文官的学识、才能和工作成绩来决定晋升。但是，对文官学识、才能和工作成绩的鉴定不能仅依据行政首长的主观判断，而必须体现在考绩成绩和升学考试成绩上。在不同的国家，对于不同类型的文官和不同类型的晋升，择优原则和资历原则的相对重要性是不同的。

文官的晋升包括：（1）职务的晋升；（2）职类等级的晋升；（3）级别的晋升。

文官职务的晋升意味着他在政府部门结构中地位的升高、责任的加重、管辖范围的扩大。但是，在实行文官品位分类的国家，文官职务的晋升并不一定伴随薪金待遇的自动提高。

文官职类等级的晋升意味着他在文官结构中地

位的升高、威望的增加和薪金待遇的提高。在实行文官职位分类的国家，文官职类等级的晋升是与职务的晋升直接联系在一起的。

级别是指文官职类等级下面的等级，譬如说某一文官是3等5级文官。级别的晋升与文官所担任的职务的晋升完全没有关系，仅与他的薪金待遇有关。

在多数西方国家，低级文官的晋升主要由资历原则决定，中高级文官的晋升主要由择优原则决定。职务和职类等级的晋升主要取决于择优原则，级别的晋升基本上取决于资历原则。

等级范围薪金率有分离型、连续型和重迭型三种形式，（见图8—2），文官的等级范围薪金率一般取重迭型，为的是使那些在职务和职类等级上没有得到晋升机会的资深文官从级别的晋升上得到一定的补偿。

如前所述，晋升的依据主要有4项：（1）在职资历；（2）服务年头；（3）升等考试成绩；（4）考绩成绩。事实上，文官的在职资历是文官晋升时第一个要考虑的因素，以是否必须具备规定的在职资历为标志，可以把晋升制度分为两种结构——封闭结构和开放结构。

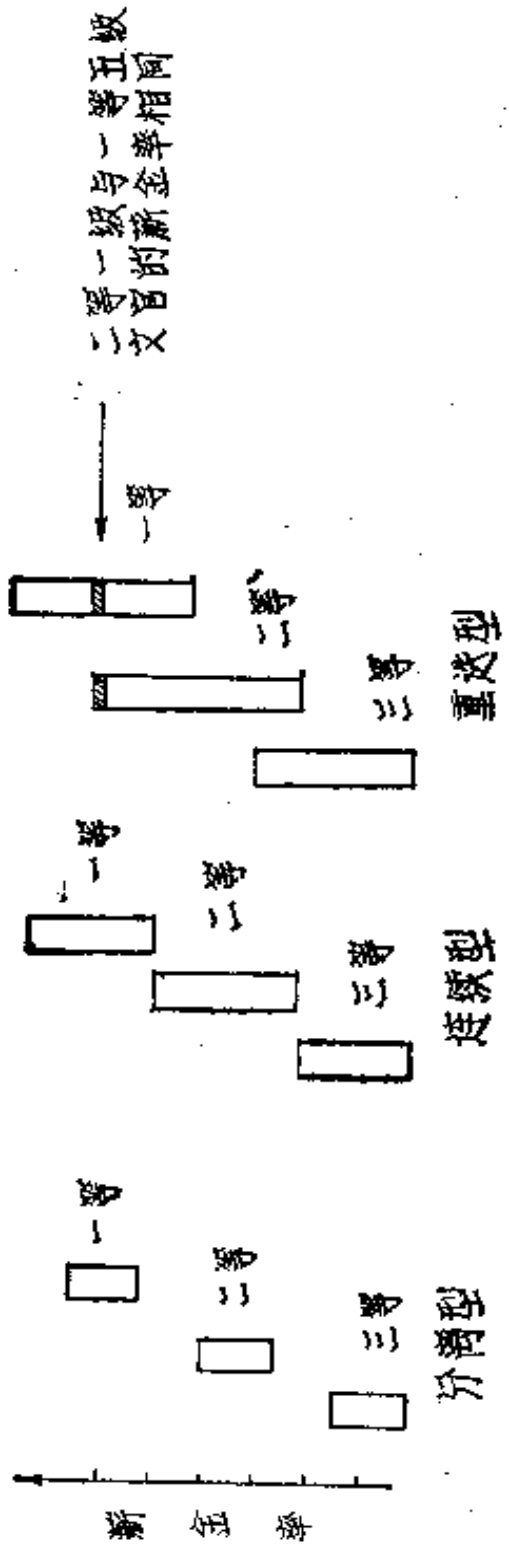

第一级
第二级
第三级
分离级
第一级
第二级
第三级
热轧带钢
第一级
第二级
第三级
冷轧带钢
第一级与全部第二级
第三级的成品

图8—2

封闭结构是指，文官系统只能从金字塔结构的底部进入，当有高级文官职务出缺时，只能由在职的低级文官升任补充。富尔顿改革前的英国文官系统和日本的文官系统，是封闭结构晋升制的典型代表。

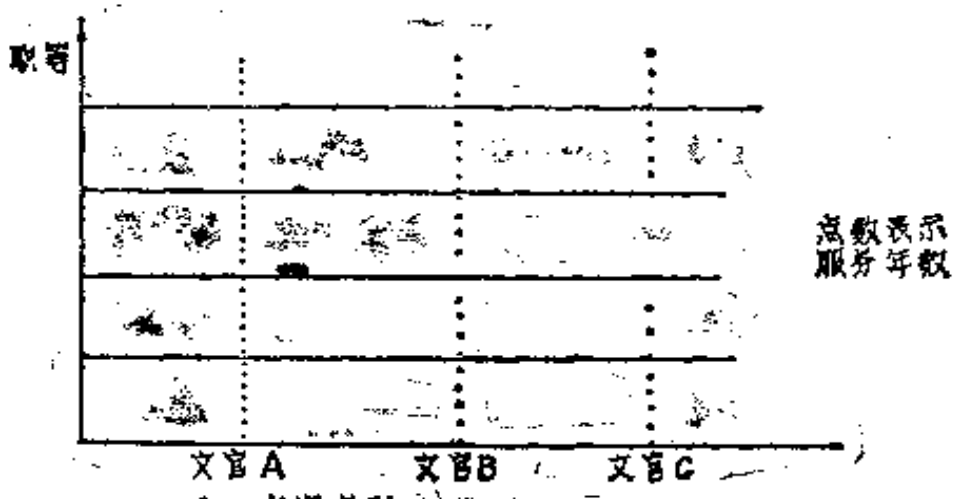
《日本国家公务员法》第37条规定："职员的提升，通过下级职务在职职员的考试进行，但是，人事院认为有必要时，有权适当限制报考者的范围。鉴于提升的职务和责任，当人事院认为在在职者中通过考试提升不适宜时，可以通过在职者的工作成绩进行选拔。"显然，在日本文官系统中，在职者是中高级职位的唯一候选者。但是，日本的封闭结构和富尔顿改革前的英国的封闭结构又不同，前者是以整个文官系统为一晋升的封闭结构，后者是在文官系统内部又划分了几个以职类为基础的晋升的子封闭结构。在一些年以前，英国的一个执行级文官是极难晋升为行政级文官的。

开放结构是指，文官系统不仅能从底部进入而且能从侧面进入。当有高级文官出缺时，不限于从在职的低级人员中升补，只要具备必要的知识、能力和经验，也可以从外部的人员中择优任命。美国的文官系统是开放结构晋升制的典型代表。只要考

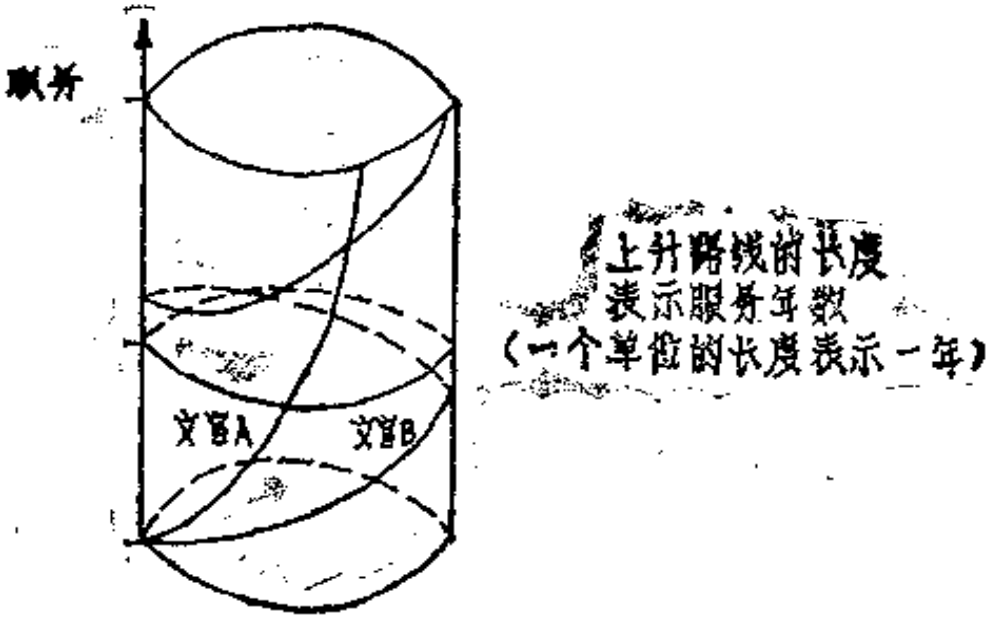
试合格，就可以从任何一个职等进入美国文官系统。

人事管理专家认为，封闭结构和开放结构各有其利弊。但是，由于目前的时代是一个技术革命的时代，社会环境日新月异，政府也必须相应地随之变化，这就使开放结构的优点突出了起来。一些原来是封闭结构的文官系统开始向开放结构转化。例如目前英国就已从封闭结构变为半开放结构，一方面打破了职类的封闭性，一方面向其他职业团体有领导经验的人士开放了次官以上的高级文官职务。

(a) 阶梯形



(b) 点密度型



(C) 圆柱型

图8—3

根据年资、考试成绩和考绩成绩在晋升中的相对重要性的不同，可以区分以下的3种晋升结构：（1）阶梯型；（2）点密度型；（3）圆柱型。（见图8—3）

以年资为主要依据的是阶梯型晋升结构。一般地说，西方各国文官系统中文官级别的晋升都是阶梯型晋升，只要服务满规定的年限，即可自动升级。阶梯型晋升可以排除长官个人意志对晋升的影响，亦可减少同事之间的竞争和摩擦，因此受到一部分文官和文官工会组织的欢迎。

以考试成绩为主要依据的是点密度型晋升结构。它的主要特点是允许越级晋升。目前美国、日本、法国等国文官的职类等级的晋升，主要甚至唯一地取决于升等考试，因而属于点密度型晋升。考试晋升的优点是具有竞争性、公开性、普遍性，能够使有才干的年轻人较快地得到升迁。

以考绩成绩为主要依据的是圆柱型晋升结构。西方各国文官职务的晋升大体上可视为圆柱型晋升。在这一结构中，上升路径是连续的，一般不允许越级提升，这一点不同于点密度型；另一方面，上升路径的长度不等，晋升速率有快慢，这一点又不同于阶梯型。一个文官历年考绩成绩的好坏决定

着他在现任职务上停留的时间，考绩成绩优异的文官，可以很快晋升到新的职务上去。

除了考绩成绩外，学历也是影响晋升速率的一个重要因素。英国的一个高中毕业生进入文官系统后，升至助理次官要用32年；一个大学毕业生进入文官系统后，升至助理次官只须用12年。

晋升的程序

西方各国文官晋级的程序比较简单。凡是服务满规定年限的文官都属于候选人员，由各机关的人事部门或者晋升委员会、对等行政委员会等根据考绩成绩做出晋升的决定。除极少数——通常不超过文官总数百分之一、二的考绩不合格者不予晋级外，绝大多数考绩合格者自动晋升1级，少数考绩优异者可晋升2级以上。

晋等和晋职的程序大体上分为以下三个阶段：

1。编制和公布空缺升补表

由各机关每年对下一年所需补充的缺额作出估计预测，上报文官委员会、人事总署或人事院等决

策性人事管理机构，经审查后正式公布。

2．筛选和形成晋升候补人员名单

这是晋升程序中最重要的一个阶段。排列候补人员名单的方式主要有3种：

（1）根据考绩成绩排列

例如，法国行政当局每年根据文官的考绩分数和领导对他的晋升建议，按其功绩大小列成名单，然后将这种名单提交本职类的对等行政委员会审定。对于某些职类和职等的文官，主管首长必须按照名单上排列的顺序批准晋升。其他国家也有一些职类和职等的文官是按这种方式排列晋升候补名单的。

（2）根据考绩和考试两方面的成绩排列

仍以法国为例，对于某些职类的文官，行政当局先以第一种方式排列出初步的名单，但是只审查其中参加了升等考试的候补人员，并参照升等考试成绩列出正式的晋升候补名单。当已达到晋升范围的人比较多时，往往采用这种方式。

（3）根据升等考试成绩排列

这种方式与录用考试的程序类似。由负责审查的委员会在升等考试成绩的基础上进行审议，列出

晋升候补名单。如果法规上有所规定，在此过程中可查阅候补人员的档案材料，作为对委员会意见的补充。美国、日本的文官晋等晋职大多采用这种方式。

但是，文官升等考试又可分为多种形式。日本、英国的文官升等考试，多采用内部限制性考试，只准许下级职务在职人员参加。美国的文官升等考试，有内部竞争性和外部竞争性两种形式。法国的文官升等考试形式更为多样，除内部、外部竞争性考试外，根据1982年的一项法令，还开设了进入国立行政学校——担任法国高级文官的必由之路——的第三种竞争性考试。参加外部竞争性考试只需具有一定的学历——根据法国原先的法规，有学历的文官只能参加外部竞争性考试，不能参加内部竞争性考试；参加内部限制性考试必须服公务五年以上，不包括培训期；参加第三种竞争性考试必须具有在某些地方民选组织和工会、协会或社会组织中担任经选举产生的领导职务8年以上的资格。

目前，西方各国政府为参加升等考试的文官提供各种必要的便利条件。譬如在法国，政府部门开办了“职业培训和进修中心”或者委托大学举办“普通行政人员迎考学习中心”，吸收通过竞争考

试预试的文官参加迎考学习，在此期间完全脱产，不扣报酬。这表明各国政府对人才资源开发的高度重视。

3。主管首长确定和批准最后晋升名单

西方政治学家和人事管理学家认为，从行政效率的角度考虑，用人和办事是不可分割的，行政首长必须掌握充分的用人权，才能有效地行使组织、计划、控制、协调诸项行政功能。但是从政治角度考虑，又不能不对行政首长的用人权——包括录用和晋升权加以限制。目前，西方各国文官系统在原则上仍承认行政首长对文官晋升拥有绝对的权力，但在实际运行中，却从晋升范围、方式、标准和规则上加以各种限制。因此，行政首长对文官的晋升权实际上只体现在两方面，一是暂用、临时和紧急委派时自由裁决的权力，二是确定和批准最后晋升名单的权力。

《日本国家公务员法》第57条规定："根据提升候补花名册提升职员，每提升一人，应从提升候补花名册考试得分高的5个志愿者中选一人。"美国过去的法律规定，行政机关首长可从晋升候补花名册考试得分高的3个志愿者中选一人，1978年文

官制度改革后，改为从7人中选一人，放宽了首长的选择范围，但同时也提出要严格晋升的资格标准。这种标准要与录用标准相同，评价一个候选人是否合格的方法必须合理、正当和一视同仁，以保证晋升的最后选择必须是从最合格的候选者中挑选出来的。

如果在晋升的程序中有不公正或者违法的行为发生，根据法律的规定，文官有权向有关的仲裁机构申诉。

第四节 报 酬

报酬的原则

物质报酬在文官激励机制中的地位和作用是不言而喻的。

对于文官报酬的原则，西方各国均在有关法律中加以阐明。例如《西德联邦工资法》规定："联邦法律将根据一般的经济状况和财政状况的发展，和与工作任务相连系的责任轻重，按期对工资进行调整。"（第14条）"官员、法官和军人所发挥的

作用，应当按照他们所担任的职务相联系的要求，实事求是地加以评定，并应当使他们所发挥的作用同他们所担任的职务相称。在考虑到所有机关的共同利益的情况下，按照职务的重要性，使他们所担任的职务同工资等级相称。”（第18条）

在各国的法律规定中，都贯穿着一条基本的原则，即公平的原则。有关激励的社会比较理论认为，个人不仅对自己工作的报酬有一个期望值，对于他人工作的报酬也有一个估价值，如果本人期望值的实现程度低于对他人估价值的实现程度，那么他就会觉得受到了不公平的待遇，就不能得到激励。公平原则在文官系统内部体现为同工同酬、责酬相符原则；在文官系统与外部系统的比较上，体现为可比性原则。

1．同工同酬原则

早先的某些法规强调，在确定文官报酬时，要考虑“与职务身份相适应的物质生活条件”，认为政府官员享有一种特殊的社会身份，这是封建官吏制度的一种遗迹。当代的法规都非常明确地把文官报酬与其所担任职务的责任轻重、工作的质量与数量、所付出劳务的复杂程度以及工作的环境条件等

联系起来，体现了同工同酬的原则。

实行统一的报酬制度是贯彻同工同酬原则的前提条件。过去，西方各国文官的报酬制度都很混乱，各部门自行制定的报酬准则、薪金等级表多达几十种到上百种，不同部门中担任类似职务的文官报酬有时差别很大，而且往往是毫无根据，莫名其妙的。第二次世界大战后，各国政府先后通过法律，实行统一的文官报酬制度，把薪金等级表归并集中为1、2种或者4、5种。

同工同酬意味着，不论性别与种族，任何人只要担任相同的职务就应获得相同的报酬。在一些国家里，这一原则已在法律上获得一定的保障。例如，美国1963年的《同工同酬法》、1964年的《民权法》、1972年的《平等权利法》中对此都作了规定。尽管如此，西方文官系统中的妇女和少数民族在实际报酬上仍受到歧视，这主要是由于他们很难晋升到较高的职位上去。由于这种歧视在西方国家已成为严重的社会问题，有关当局也想了一些措施以图缓和矛盾。在美国，把这些措施称为照顾性行动。

2．可比性原则

西方国家都是以市场经济为主的国家，如果不

考虑工会的作用，私营企事业人员的报酬是根据市场供求法则调节的。文官的报酬则是一个特例。由于文官的报酬来源于国家税收，因此必须根据立法程序进行调节。立法调节与市场调节相比，缺点在于缺乏弹性和灵活性，文官的报酬或者多年不变，或者一调就变动幅度很大。

文官报酬制度中的这一缺点，在第二次世界大战前还不明显，因为当时文官的社会地位比较高，报酬一般也比较高，再加上得天独厚地享有各种保障和福利，与私营人员相比处于相当优越的地位。此后，由于西方国家大力推行社会福利政策，社会保障制度普遍建立建全起来，私营人员的报酬，尤其是名义报酬增加非常快。在这种情况下，文官的士气开始受到影响，文官系统如果再不采取相应的措施，将无法吸引和留住最优秀的人才。于是，可比性原则就成为决定文官报酬的一条重要原则。

1955年，普里斯特利勋爵领导的英国皇家委员会（Priestley Commission）的报告提出："文官报酬制度的首要原则，是在与从事基本上类似的外部人员现时报酬数额相比较时，应当公平合理，并应对其他工作条件上的差别加以考虑。这项原则在必要时应根据内部相互关系灵活地予以补充，但

却决不应根本改变。”根据委员会的建议，英国成立了工资研究所，专门从事收集资料和整理事实材料，以建立职业上的比较关系和发现属于所要比较的各种职业的工资与工作条件。在其他西方国家也建立了相应的机构。它们负责每年向文官人事管理机构提交有关各种职级文官与相应级别私营人员报酬的比较数据，然后由人事机构与文官工会组织协商后正式向政府行政和立法当局提出调整文官报酬的建议。

在贯彻了可比性原则后，文官与私营人员在报酬上的差距缩小了。目前，专家们对二者的报酬谁高谁低估价不一。前美国联邦政府人事总署署长艾伦·K·坎贝尔认为，大致地说，美国GS1—12等文官比私营人员的实际报酬高；GS13—15等文官情况不同，行政人员比私营人员高，专业人员比私营人员低，GS16等以上的高级文官比私营部门的高级领导人报酬要少。

通常，文官报酬只与其职责大小相联系，而不与其实际工作成效相联系，也就是说，资历是确定文官报酬的主要标准。近来，有人提倡在文官报酬上也应实行功绩制的原则，特别是美国在1981年尝试实行了择优报酬制度。具体作法是：对于GS13

—15等文官，以本部门所有要加薪的人的提薪总额的一半加上与私营人员报酬比差调整额的一半作为择优加薪基金。这一改革的效果如何，尚待进一步的观察。

报酬的结构

文官在职期间的报酬，主要包括薪金和津贴两部分，此外还有奖金等。

薪金是文官报酬的主要部分，分为年薪、月薪、周薪、日薪等不同的支付形式，以月薪最为普遍。在完成职位规范所要求的工作后领取薪金，是每一个文官依法享有的权利。决定文官薪金水平的主要依据是职务等级和资历长短。

在西方国家，文官薪金的增加一般都是定期的、自动的。美国GS12等以下的文官，每52周自动加薪一次；GS13等以上者，每72周自动加薪一次；如果工作表现特别优异，在此期间还可额外加薪一次；GS1—10等的文官，如果长期一贯地忠于职守而且工作成绩令人满意，在某一职等上工作满10年且还可能升入更高的职等，则可以每3年加薪一次，薪金总额可超过所属职等的最高限额。

津贴是对文官薪金的补充。它主要不是取决于文官的职务和资历，而是取决于文官的各种特殊需要。按其性质的不同可把津贴分为工作津贴和生活津贴。

英国文官的薪金，占其报酬总额的30—90%，法国、联邦德国等国文官的薪金，只占报酬总额的60—70%。文官报酬结构的不同，反映各国文官报酬政策的不同。

目前，西方各国文官最低报酬与最高报酬之比一般为1:5—1:8。英国文官最低报酬与最高报酬之比为1:17，差距大于其他一些国家。英国的高级文官一贯享有较高的声誉、地位和待遇，各部常务次长的报酬往往高于部长，而与首相的报酬相近。法国的文官报酬比率在三十多年前定为1:8，现在已降到1:3.5左右。扩大津贴的比重，是法国政府提高低级文官的实际收入，缩小文官报酬差距的一种手段。

但是，很多人事管理学家包括法国的人事管理专家都认为，津贴比重过大会搅乱人们精心构造的统一薪金等级表，削弱报酬的激励作用，造成一些不良的后果。因此，寻找和维持一个适当的文官报酬结构，是文官人事管理机构的一项重要职责。

薪　金

西方国家文官的薪金制度分为固定金额等级薪金制与指数等级薪金制两类。美国、英国、联邦德国、日本等国的薪金制度属于前者，法国的薪金制度属于后者。

1. 固定金额等级薪金制

现以美国为例对这种制度作一简要介绍。

美国联邦政府雇员共有280万人，其中三分之一属于蓝领工作人员，即有技术的手工艺工人、学徒和体力劳动者，他们的薪金与同一地区私营部门相似行业或相似劳动量的浮动薪金标准大致相符，由各单位负责人自行决定。在其余的白领工作人员中，四分之三属于分类人员，适用单一的薪金等级表（GS表）；四分之一属于特别职位的人员，他们的薪金由3个辅助的薪金等级表（A、B、C表）确定。

GS表把近140万联邦政府文官分为18个职等，前15个职等各分10个薪级，第16职等有9个薪级，第17职等有5个薪级，第18职等只有一个薪级。（见表8—1）。

A表包括的是那些不能实行竞争考试的职位，譬如临时性工作或非全日工作职位。

B表包括的是那些文官委员会认为不适合举行公开竞争考试而又需要举行非竞争性考试的职位。

重要性仅次于GS表的是C表，它包括与最高层的由总统直接任命的官员有密切联系并且参与机密工作的大约2000种职位。这些职位中有很大一部分是由常任文官充任的，其薪金可高于GS18职等的薪金。C表中的薪金等级没有任期的保障，根据行政当局的意愿，担任C表中职位的文官可以转入与以前职等相当的职位，或者退休。

各种等级薪金表中规定的薪金金额，每隔一定时间就进行一次调整。

2．指数等级薪金制

法国在1945年制定公务员总法则时确定，文官收入的起点应相当于“最低生活费”的120%，不同行政部门不同职类文官的薪金幅度应列在统一的表格中。根据这个原则，1948年1月13日的法令确立了包括一切职位和等级的网状指数表。

文官的薪金由网状指数表中的指数和“指数点上的价值”决定。如果某一文官的薪金指数是150，

表8—1　　美国联邦政府雇员一般薪金表(GENERAL SCHEDULA)　　(1979)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
GS—1	s6.561	s6.780	s6.999	s7.218	s7.437	s7.656	s7.875	s8.094	s8.313	s8.235
2	7. 422	7. 669	7. 916	8. 163	8. 410	8. 657	8. 904	9. 151	9. 398	9. 645
3	8. 366	8. 645	8. 924	9. 203	9. 482	9. 761	10.040	10.319	10.598	10.877
4	9. 391	9. 704	10.017	10.330	10.643	10.956	11.269	11.582	11.895	12.208
5	10.507	10.857	11.207	11.557	11.907	12.257	12.607	12.957	13.307	13.657
6	11.712	12.102	12.492	12.882	13.272	13.662	14.052	14.442	14.832	15.222
7	13.014	13.448	13.882	14.316	14.750	15.184	15.618	16.052	16.486	16.920
8	14.414	14.894	15.374	15.854	16.334	16.814	17.294	17.774	18.254	18.734
9	15.920	16.451	16.982	17.513	18.044	18.575	19.106	19.637	20.168	20.699
10	17.532	19.116	18.700	19.284	19.868	20.452	21.036	21.620	22.204	27.288
11	19.263	19.905	20.547	21.189	21.831	22.473	23.115	23.757	24.399	25.041
12	23.087	23.857	24.627	25.397	26.167	26.937	27.707	28.477	29.247	30.017
13	27.453	28.368	29.283	30.198	31.113	32.028	32.943	33.858	34.773	35.688
14	32.442	33.523	34.604	35.685	36.768	47.847	38.928	40.009	41.090	42.171
15	38.160	39.432	40.704	41.976	43.248	44.520	45.792	47.064	48.336*	49.608*
16	44.756	46.248	47.740*	49.232*	50.724*	52.216*	53.708*	55.200*	59.692*	
17	52.429*	54.177*	55.925*	57.673*	59.421*					
18	61.449*									

指数点上的价值是12法朗，他的薪金就是1800法朗。这种制度的优点是，在各种职位和等级的指数不变的情况下，只要将指数点的价值根据社会经济和政府财政状况改变一下，就可以改变所有文官的薪金。

法国1948年的指数表的幅度是从最低100到最高800，以后屡经变化，1980年7月1日起使用的实际指数表是从194到810。（见图8—4）

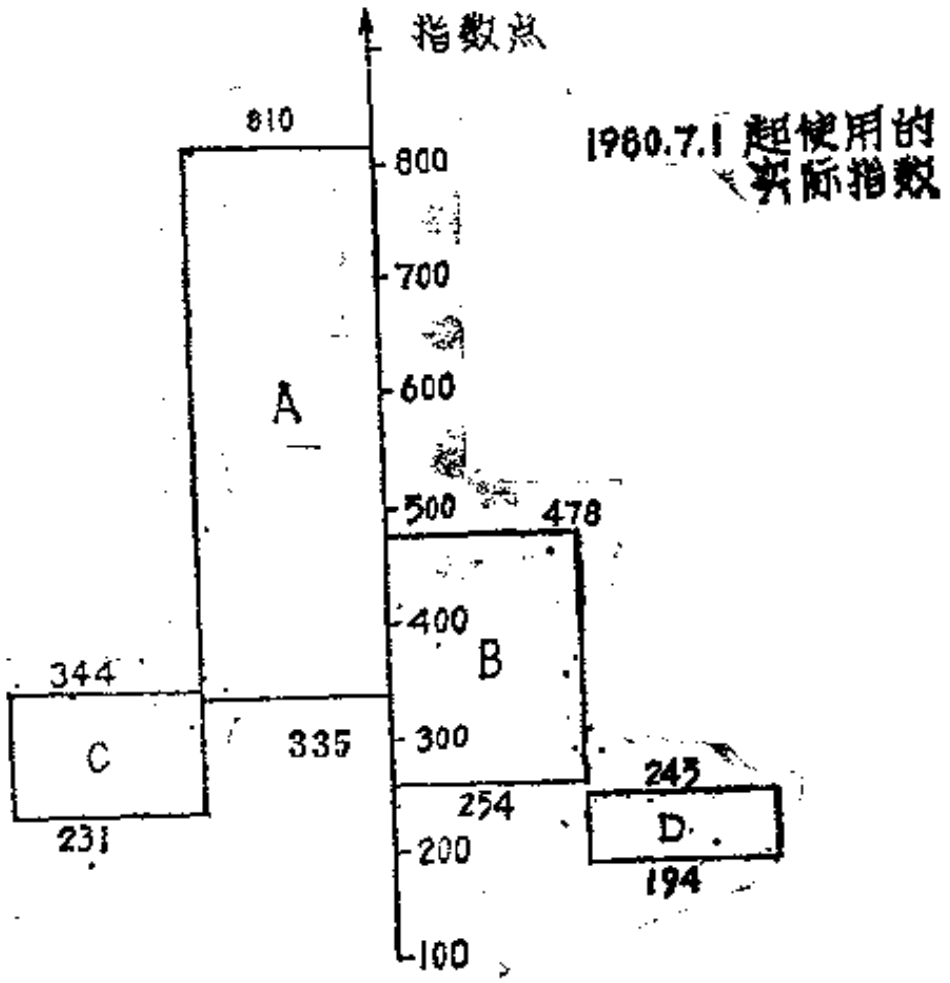


图8——4

在通常的指数表之外，还为属于A职类的少数高级文官设立了一个字母等级表：A、B、副B、C、D、E、F、G共8级。A级至G级的薪金水平相当于实际指数874—1558。（1979年9月1日数字）

津　贴

西方各国文官的津贴种类繁多、名目不一，但大致上可归为工作津贴和生活津贴两类。工作津贴是由于工作上的各种特殊条件或者特殊的需要而给予文官的补贴。生活津贴是由于生活上的各种特殊需要而给予文官的补贴。

1。工作津贴

工作津贴主要包括以下的一些种类：

出差津贴。用于补贴文官在旅途中的额外开销。

交际津贴。用于补贴文官工作中所需要的交际开销。

繁重和危险工作的特别工种津贴。

加班、夜班及节假日工作津贴。

担任各级领导职务的职务津贴。

国外工作津贴等。

2，生活津贴

生活津贴主要包括以下的一些种类：

抚养津贴。用于补贴文官的家庭困难。例如日本1979年的抚养津贴发放办法是，无工作的配偶9000日元，其他家属中有2人每人2700日元，其余每人1000日元。

地区津贴。用于调整不同地区在生活费用上的差别。

安置津贴。用于年轻的文官的生活安置费用。

第五节 保 障

保障的功用

文官的保障制度是文官系统防备意外事件，保全文官工作能力，保护文官生活，增进文官福利，满足文官安全需求，促进社会安定所实行的一系列制度。

文官系统的保障制度是当代西方国家社会保障

体系的一个组成部分。与其他社会阶层相比，文官是最早享受到多方面保障的一个特殊阶层。

早在18世纪末，法国政府就在议会中为文官争取过退休的权利。到1853年，正式通过法案，建立了法国文官的退休制度。稍后，英国于1859年通过文官的《年老退休法》。美国、日本等国也都在20世纪初建立了文官退休制度。

英国文官的健康保障、伤残保障、抚恤遗族保障等在本世纪初叶就已相当健全，而将这些保障的实施范围扩大到国民各阶层，则是以1948年通过《国民保险法》、《国民健康服务法》、《国民救助法》等三大社会保障法案为标志的。

当前，有些西方国家的一部分文官保障制度已经并入统一的社会保障体系，例如英国文官所参加的"国民保险"，包括生育、疾病、退休、失业、伤残、寡妇、死亡补助等许多项目就属于这种情况，但仍有一部分文官保障制度是文官系统特有的。尽管在第二次世界大战后，西方国家的工人保险、被雇者保险和国民保险都已经有长足的进步，但是总的来看，在保障方面文官仍比其他一些社会阶层享有更加优厚的待遇。这一方面是对文官与私营人员之间的薪金差距的弥补，另一方面也是在经济

上吸引文官阶层，企图使其更好地为政府服务的手段。

文官保障制度主要包括职业保障、退休保障、健康保障、伤残保障和抚恤保障等。文官的退休保障已在第七章中提到，在这里仅就其它的几种文官保障制度作出简单的介绍。

职业保障

西方国家的文官均实行常任制，经过考试合格正式录用后，从事公务就成为文官的终身职业。他们的工作权利受到有关法规的充分保障，非因违法失职或依法定程序，不得随意被免职或停职。对于文官的薪金待遇、调动升迁、补习进修等，政府均负有统筹考虑，妥为安排的责任。文官的职业有了保障，免除了失业之忧，故能安心服务，长期打算，一心一意在文官系统内部求得发展。

在西方国家的平均失业率高达10%、人们普遍缺乏安全感、对前途而担忧的今天，职业保障实为文官所享有的最重要的保障。这也是文官系统在报酬率相对下降的情况下仍能吸引大批男女青年的主要原因。日本政府从1949年到1978年共录用文官30万

人，报考者多达650万人；美国联邦政府1978年空缺15万个职位，有1200万人次询问有关事宜，200万人申请参加考试，这里面显然不能排除职业保障的吸引力。

健康保障

西方国家文官的健康保障有多种形式，有的国家由政府补助全部保险费用，有的国家由政府补助部分保险费用；有的国家的保障对象包括文官家属，有的国家只限于文官本人；有的国家实行单一保障办法，有的国家实行多种保障办法，由文官从中自行选择。现以美国为例作一介绍。

美国是人身保险发达的国家，所以在很长时期中政府一直没有举办单独的文官健康保障。1959年国会通过《健康福利法》后，才开始实施文官健康保障，一共包括40多项计划方案，其中最重要的有3项。这3项计划方案的特点是：

（1）在保险费方面均有高、低两种费率，由文官自行选择；

（2）可以包括家属；

（3）政府补助部分不超过保险费的50%；

（4）医疗费用均有一定限度，保险公司并不承担全部费用，如在非保险特约医院就医，保险公司只支付少许费用。

文官本人当时交纳的保险费率最低为每月1.78%，最高为4.57%；包括家属的，最低5.53%，最高12.61%。政府补助部分相应地分别为每月1.78%，4.57%，5.53%和6.76%。

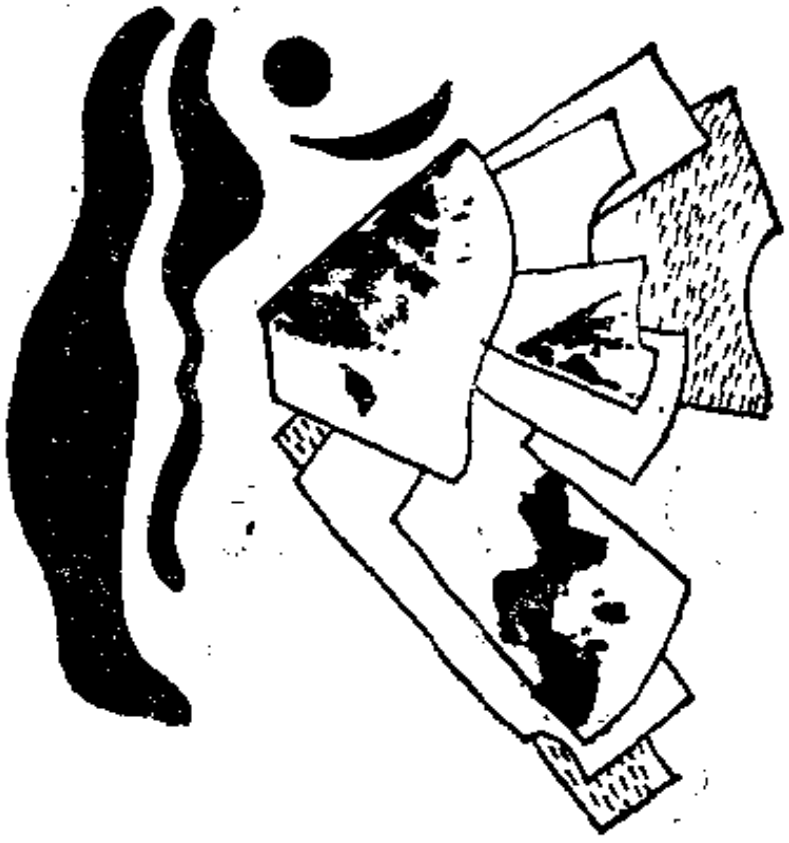
经营健康保险业务的仍旧是私营保险公司，政府只是为文官补助一部分保险费用。这种方式的好处是，私营保险公司均系营利企业，为其自身利益，必然注意节约开支，避免浪费。在这种方式下，文官的就诊率也就比较低。

伤残和抚恤保障

伤残保障是对因公负伤致残的文官的一种保障。法国的文官因执行公务致残，无法继续服务而退休者，除领取一般退休金外还可领取残废退休金。其金额依残废程度所定之标准数乘生活费用，但与一般退休金合计不得超过其原来的薪金额。

抚恤金对因执行职务而死亡的文官遗属的一种保障。抚恤金分为一次性抚恤金和抚恤年金。美国

文官服务未满5年而在职中死亡者或服务满5年但无遗属领取年金者，支付一次性抚恤金；服务满5年有遗属者（包括寡妇，被妻抚养之鳏夫及孤儿），支付抚恤年金。孤儿抚恤年金为文官平均年薪金额的40—50%，以孤儿人数平分。



第九章

文官系统的监控

第一节　监控与文官系统监控

监控的一般涵义

任何有组织的系统，都有自身的目的和运营程序。系统的各种运营机制在活动中应符合这些特殊的要求。但是实际上，由于种种内部的或外部的干扰，可能产生异常情况使运营偏离正常轨道，因此有必要设置一定的监控装置，以便随时排除干扰，保证正常运营，即保证系统运营的有序性和方向性。

监控装置需要从事两方面的工作：首先，需要准确而及时地搜集、获取各种有关系统运营的信息，将这些信息与运营规则和运营方向作比较，发

现和判断其中违反运营规则或偏离运营方向的情况，并把这些信息输入有关的控制机构；其次，控制装置在接到输入信息后要给出必要的调整指令，以恢复系统运营的正常秩序和正确方向。我们把前者简称为“监测”，把后者简称为“控制”，两者统称为“监控”。

监控现象在现实中广泛地存在着。比如美国最高法院监控着立法系统、行政系统和下级司法系统，公共舆论、压力集团又监控着立法系统、行政系统和司法系统。在国际上，“停火监督小组”，“国际维持和平部队”等都是为处理国际纠纷而设立的监控组织。

文官系统监控的涵义

文官系统在政府中处于特殊重要的地位，它运营得好坏直接关系到行政机关的威信和行政效率，搞得不好还会动摇现行政府的统治。

文官系统运营中的问题主要表现在两个方面。首先，人事管理者和被管理者都有可能违反文官系统规则。管理者可能决策失误、滥用职权、不负责任；被管理者可能违反政治规则、职务规则和办公

规则。这些都会破坏文官系统运营的有序性和方向性。

其次，不合理的运营规则本身也会导致系统运营的混乱。相对稳定性的文官系统规则，往往难以及时随着变动的系统和变化的情况而改变，因此，系统运营的惯性不可避免地会与旧的规则发生冲突，从而引起纠纷和矛盾。

文官系统的监控装置正是针对这两方面的问题展开工作的，它一方面要了解和处理各种违反文官系统规则的情况，另一方面要根据发展变化的情况及时地制定、修改和废除有关的规章制度。这些工作显然是内容广泛而又十分重要的。

文官系统监控的历史发展

文官系统监控的发展大致分为三个阶段。

早期的监控可以说是行政首长的特权，任命官吏者同时也监控官吏。那时的监控作用主要在于防止下级公务人员发生违反规则的情况。当时的监控具有单向性和单线性的特点。"单向性"是指监控行为仅存在于自上而下一个方向的工作管理中；"单线性"是指监控行为仅有行政系统自力监控一个途

径，没有来自其它参与监控的途径，甚至在自力监控中也只是由行政首长直接进行。

可见，当时的监控活动非常简单，甚至连专门性的监控机构也没有。

后来，政府管理公共事务的职能日益扩大，政府公务人员不断增加，因而导致了监控文官系统的途径和机构逐渐增多，改变了单线性监控的状况。由此，文官系统监控机制进入了第二个发展阶段。改变单线性监控的标志有两个。首先，在政府管理公共事务的职能日益扩大的同时，社会反过来要求加强对政府行政权力的制约平衡，以控制滥用行政权力的现象。此时有关的发展动向主要是：（1）国家立法系统加强了关于文官事务的立法，比如英国通过了《老年退休法》、美国通过了《彭德尔顿改革法》；（2）司法系统开始参与处理包括公务纠纷在内的行政案件；（3）公共舆论加强了对政府人事管理活动的关注。此类动向显然牵制着政府的人事管理活动。改变单线性监控文官系统的另一个标志是专门性人事机构的诞生，这使自力监控活动又增加了一个工作渠道。单线性监控的改变，大大地提高了监控的效果。

19世纪末到20世纪初，在西方文官系统中出现

了公务员工会，公务员工会的活动使文官系统监控机制发生了新的变化，监控机制进入了第三个发展阶段。工会的出现，使文官争取合法权益的斗争得到了一种强有力的保障，并结束了早期的单向性监控文官系统的状况：从管理者单纯监控被管理者，变成了管理者和被管理者相互监控。经过以上长期的演变，现在西方文官系统已形成了多线性监控（立法、司法、行政、舆论等社会机制参与监控）和双向性监控（管理者与被管理者之间相互监控）的机制，并且基本上使这种机制达到了规则化和规范化。目前，各种监控机制在文官系统中正呈现出不断增强的趋势，在我们研究当代西方文官系统时这种趋势是不可忽视的重要研究内容。

第二节　监控文官系统的网络

监控网络

鉴于文官系统在政府系统中的特殊地位，对它的监控不但引起了西方社会各界人士的关注，同时也成为整个政府系统的职责。目前在西方各国政府

系统内已建成了一个关系复杂、相互制约、比较完备的监控文官系统的网络。这一网络是由来自立法系统、司法系统和行政系统等不同方面的监测器和控制器所组成，它们之间的相互关系如图9—1所示。

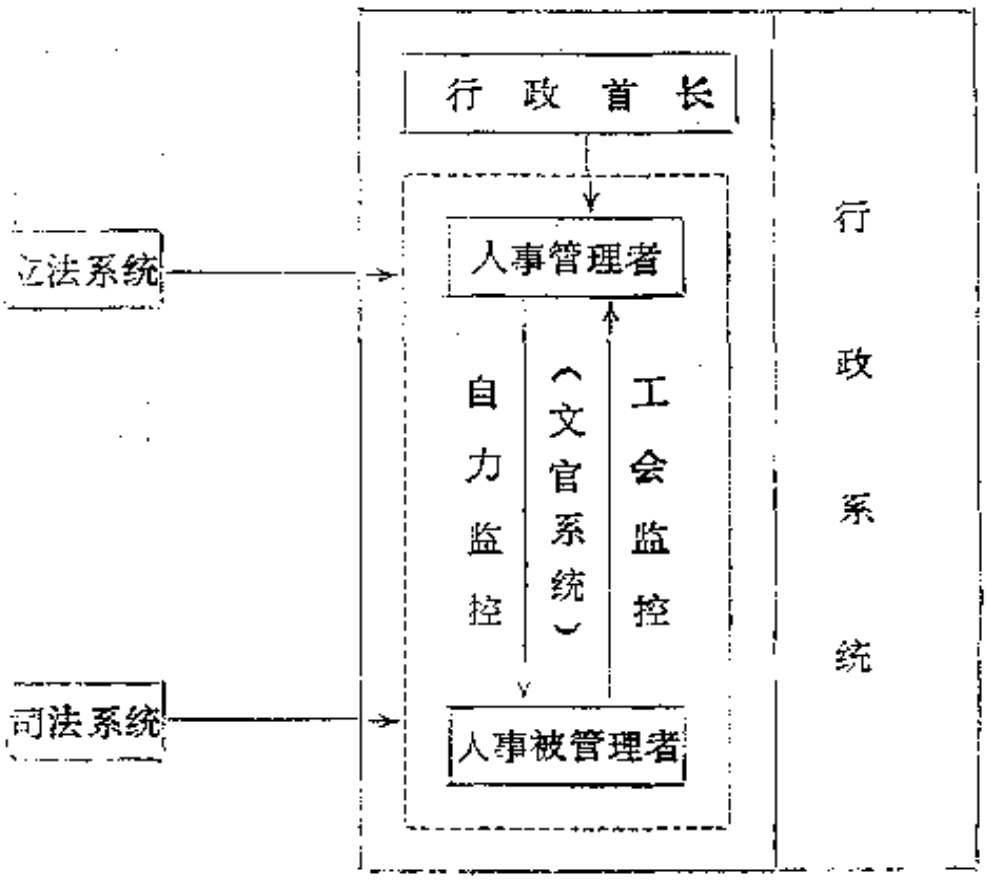


图9—1

立法系统的监控

在西方，国家机构的设置一般以分权理论为指

导，要求不同的职能国家权力制约平衡。典型的分权理论——孟德斯鸠的三权分立学说把国家权力一分为三，即立法权、司法权和行政权，主张针对三种权力分别设置三种国家机构，各机构彼此制约，达到互相平衡。这种权力分立模式型的立法系统对行政系统发挥着强大的制约作用。立法系统一方面以立法决定国家的大政方针，一方面又监控着行政系统的工作。作为行政系统重要部分的文官系统的运营情况，当然也成为立法系统经常关注的问题。立法系统的监控方法主要有：质询、听取行政部门工作报告、审批财政预算和行政立法等。

1．质　询

质询是议员们了解行政工作状况的一种重要方式。议员可以就包括人事管理活动在内的各种行政工作向行政部门提出询问。行政部门有责任作出答复。有时，议员们也会在质询中公开揭露人事管理活动中的问题，这种场面对政府来说十分难堪，因而要力图避免。正因为如此，质询成为议会监控政府的一种有效的方法。出于同样的原因，公务员工会也总设法通过议员间接地向政府施加压力。比如当工会方面认为政府的某项人事管理措施或纪律处分

不当时，他们往往通过同情工会的议员，在议会开会时提出质询，以此把行政问题变成政治问题，英国公务员工会就精于此道。工会方面的这种作法一直是英国政府十分头痛的事情。

2。听取行政机关工作报告

行政机关有责任定期向议会汇报包括人事管理工作在内的整个工作情况。议会在听取汇报时可指出其中的问题。比如，英国行政部门在每年的工作报告白皮书中要说明公共开支的基本情况，其中就包括有关文官的经费支出；日本内阁人事院每年还要单独向议会提交一份年度工作报告。对这些报告的审议，是议会监控文官人事管理工作的一个重要途径。

3。审批财政预算

各种人事管理活动都需要财政经费支持。比如文官的工资、福利费、培训费、办公费、新增编制费等，均需要财政拨款。各国议会可藉审批财政预算间接控制文官的人事管理活动。

4. 行政立法

议会通过制定、修改或废除有关文官的法律也可控制文官的人事管理活动。文官系统规则的最重要的渊源就是议会通过的法律。这些法律规定了文官系统的基本结构、主要功能及运营秩序等。议会在建立什么样的文官系统和推进文官系统向何处发展这些问题上，往往起着决定性的作用。1938年美国总统曾以行政命令的方式推行文官的在职培训工作，结果成效甚微。而1958年和1970年美国国会通过的两项关于文官培训的法律，在建设和发展文官培训制度中却起到了巨大作用。对其它监控方式来说，立法系统对文官系统的监控属于宏观（制定决策）上的监控。

司法系统的监控

西方的司法系统是根据分权理论而设立的三种主要的国家权力系统之一。早先司法系统行使的司法权，主要涉及普通刑事和民事案件。以后审判管辖范围不断扩大，不仅涉及了立法行为，还参与处理包括人事纠纷在内的各种行政纠纷。司法系统正是

以这种特有的司法审判职能，在事实上获得了一种监控文官系统的地位，即通过司法审判活动一方面纠正文官系统运营中违反规则的情况，另一方面又以司法审判判例的形式参与制定和补充文官系统的规则。

1. 审理人事纠纷

人事管理活动中的纠纷一般总是围绕着管理者和被管理者是否按照规则办事这个问题而产生的。许多国家规定无论是考试录用、职务调动，还是考核奖惩、待遇变动，凡是就政府的人事管理措施在程序上、法律上或事实上发生争议，而文官系统内又调解不了时，当事人可以在法院起诉，法院的裁决具有强制性效力。西方司法系统一般实行“不告不理”的原则，它并不主动地干预人事纠纷。法院受理案件后，将根据有关的规则作出判决。在此意义上说，司法系统以其审判活动纠正着文官系统运营中违反规则的现象。

2. 参与制定文官系统规则

司法系统审理人事纠纷案件的判例，会形成一些新的人事管理原则，这些判例可能填补了文官立

法中的某些空白，也可能是把某些文官法律条文具体化。以美国的“忠诚调查”活动为例，50年代初，美国参议员麦卡锡发起在全国范围内对公务员实行“忠诚调查”，结果使许多公务人员因“忠诚”问题被免职。1956年，美国联邦最高法院在审理《柯尔诉杨格案》（Cole V. Young）的判决中明确指出：食品和药品检查员不得以安全问题而被解职，因其职务与国家安全无关。依此判例确立了这样一条原则：忠诚调查的适用范围，只限于与国家安全有关的职位。

由司法判例形成的文官系统规则可分两种情况，一种是以判例形式直接确立的某种人事管理原则，上述美国最高法院关于忠诚调查案的判例就属于这种情况。另一种是以大量的判例和判例汇编的形式推动文官立法的建立和发展。法国公职总法规就是在若干单行法规和行政法院关于人事纠纷的大量判例基础上建立起来的。

法律既应具有权威性和稳定性，又要适应文官系统中变化和复杂的情况，由司法判例来补充文官系统规则较好地解决了这一矛盾。在处理人事纠纷和参与建立文官系统规则这个意义上说，司法系统对文官系统的监控属于宏观与微观（工作管理）相

结合的监控。

行政系统的监控

文官系统作为行政系统中一个子系统，其运营情况受到行政系统的直接监控。行政系统的监控内容广泛，概括起来可以大致分为自力监控，制定人事管理规则和工会监控三种情况。关于工会情况将在第四节中详细说明。

1. 自力监控

所谓自力监控是指行政首长或人事管理机关沿着自身的工作系统，自上而下地对所辖各级工作人员实施的监控。在这种监控中，监控主体根据本单位工作特点和性质，结合公务人员的服务规则和职位规范考查工作人员的工作效绩，并运用各种合法的方式促进工作人员提高工作效率，保证政府工作和人事管理工作的正常进行。很显然，完成这种监控的主要手段就是考核和奖惩。考核属于监测性手段，通过考核获取各级公务人员的工作信息，如工作效绩、工作态度、品行和能力等。奖惩属于控制性手段，通过奖励以激励那些认真工作的人员；通

过惩戒以处治那些工作不力、违法失职的人员。激励行为可以告诉公务员应该怎样工作，起到积极的控制作用；惩戒行为在于警告人们不可做什么，告诉人们如不努力、认真工作会带来不利的后果，起到一种消极的控制作用。激励与制裁相结合的监控措施为西方各国所普遍采用，它在促进工作效率、防止官员违法失职等方面确实起到了很大的作用。

2、制定人事管理规则

行政部门颁布的有关人事管理的行政命令和规定等，与议会通过的法律、法院的判例共同构成西方文官系统规则的三大主要渊源。

根据规则颁布的机关不同，行政系统参与制定的文官系统规则可以分为两种情况，一种是以最高行政首长的名义颁布的行政命令，一种是人事管理机关依法颁布的准则和条例。美国总统就曾多次以行政命令的方式颁布过有关人事管理的实施细则。1947年杜鲁门总统颁布了第9830号行政命令，大幅度修改了原来的文官管理细则，确立了联邦人事管理的许多新准则，对于人事管理的组织、考任、工资、考核、奖惩等问题都作了详尽的规定。日本则由内阁人事院负责制定职阶制（即职位分类制）的

标准、确定选择官吏的基准、制定报酬准则和修改待遇标准等。

行政系统通过制定规则对文官系统进行的监控是一种宏观和微观相结合的监控。行政系统的监控是各种监控机制中最重要的一种，因为它比立法、司法和其它监控更为直接。考核奖惩等自力监控起着一种自我保护的作用；参与制定或修改文官系统规则，起到一种自我发展的作用。

第三节　重要的控制手段

——文官惩戒

惩戒的意义及种类

文官惩戒是指对违法失职的文官进行惩处或制裁。它的基本作用在于：（1）制裁滥用职权或以权谋私的行为，保证权力和责任的统一；（2）处理不负责任、不尽义务的官员，促进权利和义务的统一。对于违法失职的文官，西方各国均不采取姑息态度，有关事件一旦被发现，总要绳之以法纪。因此，惩戒是一种控制文官的重要手段。

文官惩戒分司法惩戒和行政惩戒两种，前者是指由司法机关对触犯法律的文官进行的惩戒，后者是指由行政机关对违反服务纪律的文官进行的惩戒。在行政惩戒中有一种特殊情况，即虽然违反的是服务纪律，但仍由司法机关去处理。这里将着重介绍行政惩戒活动。

由于违反服务纪律的内容以及违纪行为所造成损失各不相同，因此难以用单一的或简单的惩戒种类去概括所有的违纪行为。为了做到“罚当其责”，西方国家划分出了轻重不同的惩戒等级，这些等级可以大致分为三类：第一类包括申诫、警告、罚款、记过等，它们主要适用于较轻微的过失；第二类包括减薪、停薪、停升、停算年资等，它们主要适用于情节稍重的违纪行为；第三类包括降级、降职、调职、免职、离职、休职以及取消退休金等，它们主要适用于严重的违纪行为。惩戒轻重的区分，不但体现在以上三类惩戒之间，而且也反映在上述各类惩戒之中。

惩戒权的执掌者

行使惩戒权是国家行政机关管理和控制公务人

员的一种强制性手段。惩戒权力运用得好，可以有效地维持政府的工作秩序；执行得不好，很可能会错误地剥夺当事人的合法权益，这种事情显然是应当努力避免的。为此，首要的一环是应当严格地限制惩戒权执掌者的范围。由于各国政府人事机构设置不同，导致惩戒权的归属也不同，大致区分，可归为三种，即主管的行政首长、行政性惩戒机关和司法性惩戒机关。

1．主管的行政首长

西方各国大多赋予主管公务员的行政首长以一定的惩戒权，这样做会有助于提高行政首长的工作权威，并有助于行政首长推行政务。行政首长的惩戒权又分为两种，即限制性惩戒权和非限制性惩戒权。限制性惩戒权是指行政首长只能处理那些最终受到申诫、警告、罚款、记过等较轻微处分的案件，逾此范围，则应当移送行政性或司法性惩戒机关进行处理。法国和联邦德国就属于这种情况。

非限制性惩戒权是指行政首长可以直接决定各种轻重不同的行政惩戒方式，英国和日本的惩戒制度就属于这种情况。在日本，惩戒权与任命权相统一，内阁各省厅首长有权决定各种有关行政惩戒问

题。但内阁人事院保留干涉此类案件的权力。在英国，惩戒权被认为是英王的行政特权，由各国务大臣行使，并负完全责任。常务次长以下所有官员要向大臣负责，大臣行使惩戒权不受其它权威的干涉。涉及公务员个人的纪律案件不得提至惠特利委员会进行讨论，不得提至劳资仲裁法院审理。由此看来，英国的公务惩戒制度在西方国家中显得较为专断。

2。行政性惩戒机关

行政性惩戒机关是指在行政系统内设一个公务惩戒的审议机关，该机关分享一部分惩戒权。一般地说，这个机构所管辖的业务包括较严重的违反服务纪律的事件，法国的惩戒制度就属于这种情况。在法国，凡是行政惩戒处分可能超过“记过”（不含“记过”）的违纪事件，都要移送所在的政府部委“惩戒委员会”进行审议。这个惩戒委员会由本机关内若干高级公务人员组成，其地位相当于“考绩委员会”。惩戒委员会仅仅是一个建议性机关，最终的惩戒决定还是要由行政首长作出。虽然如此，在惩戒程序上，这类案件必须经过惩戒委员会的讨论。一般地说，各机关的行政首长大多是比较尊重

惩戒委员会所提出的惩戒建议能。

3。司法性惩戒机关

有些国家让司法机关参与部分公务惩戒活动，联邦德国就是如此。在联邦德国，凡是惩戒处分可能涉及减薪、停止晋升、降级、降任以及免职等方式的违纪事件，要移送联邦行政裁判所进行处理，由行政裁判所作出惩戒决定。

不论是行政性惩戒机关和司法性惩戒机关设立的目的主要在于限制行政首长的惩戒权力，防止出现惩戒专断的现象，并尽力地保护公务人员的合法权益。司法性惩戒机关比行政性惩戒机关更能较好地体现这种精神。

行政惩戒的程序

为了保证行政惩戒行为的客观性和公正性，同时也是为了防止惩戒行为流于专断，西方各国特别注意在惩戒程序上作出很多严格的规定。各个惩戒权执掌者在行使惩戒权时必须遵守这些程序，否则惩戒行为将可能归于无效。下面将按照国家分别介绍其行政惩戒的程序。

1、英　国

英国的惩戒活动一般先要由违纪当事人的直接主管向所在机关的人事部门提出建议惩戒的报告，该报告要说明执行纪律所依据的有关规则，以及全部的违纪事实。同时，还要将所犯过失及事实通知当事人，并给予当事人以书面申辩的机会和权利。例外的情况是，如果违纪事件涉及了刑事问题，可以不通知当事人；如果出于安全的理由，可以取消当事人为自己申辩的权利和机会。惩戒措施的决定又可以分为两种情况：较轻微的处分措施，各机关人事部门有权直接作出决定；涉及较重大的处分措施则要报请常务次长批准。在惩戒措施决定以前，当事人有权亲自或由公务员工会代表陪同向惩戒权执掌者提出申辩。应当指出，人事机关或常务次长的惩戒决定是以大臣的名义作出的。

2、法　国

在法国政府中，凡是涉及轻微处分的案件，各机关首长有权直接作出处理决定。如果机关首长认为惩戒处分可能超过“记过”（不含“记过”）时，应将案件移送机关惩戒委员会进行审议。移送

案件时，要拟文说明被议处者的姓名、违纪过失事实和应予惩戒的理由，同时通知被议处者本人。被议处者在接到移付惩戒通知书后，可向惩戒机关提出书面或口头答辩，并有权提出证人和请辩护人代为辩护。惩戒委员会可以根据需要对案件进行调查，并对全部证据进行审议，提出惩戒建议，供机关首长采用。惩戒委员会的意见不具有强制性，机关首长可以作出与惩戒委员会意见不同的决定。即便如此，机关首长在议处程序上要经过惩戒委员会的审议，其目的在于使惩戒行为更慎重一些。

3．美　国

美国各政府机关和独立机关的行政首长有权决定各种惩戒措施，但在行使惩戒权时，须事先书面通知被议处者，说明议处的原因，违纪过失的事实和法律依据，同时给予这个人以申辩的机会。被议处者除了自己申辩以外，还可以请求公务员工会代为辩护。

4．联邦德国

联邦德国的行政惩戒程序在西方国家中最为复杂。当发现公务员有违反服务纪律的嫌疑时，所在

机关的首长应当进行调查核实。如果经调查认为嫌疑人确有违纪事实，应予惩处。在该事件属于本机关首长管辖权力范围之内时，机关首长可以自主地作出处理决定，如果该事件已超出本机关首长管辖范围，应当移送有关的机关进行追诉。机关首长的惩戒管辖权以警告、申诫和罚薪等三种惩戒方式为限，逾此范围就得移送其它机关去处理。有权进行追诉的机关包括被议处者的任命机关、上级机关或最高机关。追诉机关如果同意下级机关的惩戒申请，则应会同联邦惩戒检察官作惩戒侦查，同时任命自己的调查官进行调查。调查官有权询问被告、证人和鉴定人，还有权签发拘留会和搜查会。调查完毕后，制作调查报告书提交追诉机关。联邦惩戒检察官应参加调查官的调查，并有权调阅调查官的报告书，然后制作惩戒起诉书，在联邦下级行政裁判所提起诉讼。行政裁判所依法对案件进行审理，根据法律和事实作出裁决。被告和惩戒检察官如果对下级行政裁判所的裁判不服，可以上诉至联邦上级行政裁判所。

行政惩戒的救济

惩戒处分执行后，可能会对被惩戒者的物质利益、名誉、自尊心乃至职业生涯都产生重大的影响，因此它对惩戒的被告来说至关重大。为了防止惩戒权的滥用，保障公务员的合法权益，西方各国政府大多建立了公务惩戒的救济制度。政府给予被惩戒者以上诉的权利，同时设有一定的上诉审理机关或审议机关，如果当事人不服惩戒决定，他有权向有关机关提出上诉申请，上诉的审理机关有责任接受申请，复查此案。这种制度显然为被惩戒者提供了一次甚至多次补救的机会。

目前，西方各国政府都承认受到惩戒的公务员享有上诉的权利，但管理上诉的机关在各国很不一致。日本公务员法规定，受到降薪、降职、休职、免职或警告处分的公务员“准向人事院根据不服审查法提出申诉”（《日本国家公务员法》第90条第1款）。法国规定，凡公职人员不服纪律处分者，可向对等委员会提出申辩。如果行政部门不接受对等委员会的建议，当事人可以向最高委员会提出申诉，对于这个委员会的意见，行政部门大多都接

受。此外公职人员还可以向行政法院提起诉讼。联邦德国《联邦公务员法》第171条规定，“官员可以向他所在单位的最高行政机关提出申诉”；“若官员的申诉是针对其直接领导人的话，则该官员可以把申诉呈文送交更高一级的领导人。”此外，这个官员还可以向联邦人事委员会提出申诉。美国各级政府对于惩戒救济问题没有统一的规定，从实践来看，大致分为三类：一是向法院提出申诉；二是向功绩制保障委员会（原来为文官委员会）提出申诉；三是没有正式的上诉的程序，实际上申诉者可以沿着行政监督顺序逐级向上申诉，直至最高一级行政首长。英国在西方国家中最为保守，它把行政惩戒权作为行政部门的特权，不容其它机构染指。所以，最高行政首长的决定就是终审决定，当事人的申诉只能在本部门内沿着行政监督系统向上申诉。一般地说，申诉审理活动可能会有三种结果：即维持原判、修正原判和撤销原判。

第四节　文官工会

工会的权利

西方各国大多建有文官工会，工会在监督政府人事管理活动、保障文官的合法权益方面起到了重要的作用。文官工会的存在和发展是广大文官长期斗争的结果，目前文官们已为自己的工会争得了越来越多的权利。这些权利主要有结社权、集体交涉权、参与仲裁权和罢工权。

1. 结社权

西方国家大多允许文官组织自己的团体，并且这种结社权利还受到法律的保障。文官结社权不是任意的，许多国家的法律都对它附有一定的限制。比如日本就规定了警察、消防人员、监狱官员等特殊职业的官员不得组织工会；英国政府规定高级公务员不得组织工会。

2．集体交涉权

这是指文官工会有权代表所辖会员与政府方面就文官工作，待遇等方面的问题进行交涉，以此沟通政府与文官的关系。交涉又分协议和谈判两种形式。

3．参与仲裁权

有些西方国家规定，文官工会可以参与处理因不服纪律处分或其它人事管理措施而引起的公务纠纷。这是加强惩戒救济制度的一项重要措施，工会也可藉此活动而提高自己的地位，并在实际上成为人事管理活动的参与者。这种参与仲裁权不是为西方各国都承认的，美国和日本把仲裁权视为国家机关的特权。

4．罢工权

有些国家允许文官工会享有罢工权，当集体交涉失败时，经过一定的程序，工会可以组织罢工。罢工是工会向政府施加压力的最强硬的方式。

西方国家对上述四种权利的规定很不一致，甚至同一国家的各级政府之间也不一致。有的仅承认

一种权利，有的承认两种、三种以至四种的权利。比如英国文官工会一般享有前三种权利，对罢工权没有明确的规定；日本文官工会仅享有结社权和集体交涉中的谈判权；法国文职工会享受着以上全部权利；美国始终没有统一的规定，享有一种以至四种权利的文官工会都存在着。在这四种权利中，结社权是最基本的，也是各国政府所共同承认的。

工会的组织和类型

西方文官工会一个突出特点是，名目繁多，没有一个统一的组织。以英国为例，表9—1是英国惠特利公报1978年12月号所公布的数字。

以下9个工会是多次合并的结果，原来的协会多以小型专业人员的职组为基础，从1968年以来，工会数目由27个减至9个。目前这种合并的趋势尚未停止。

再以日本为例，根据日本人事院1978年度报告书记载，截止1978年统计，各省厅登记的职工组织竟达1998个之多。

对于如此复杂的文官工会组织，可以大致分为三类：

表9—1

工　　会	1977年12月会员人数
第一处文职人员协会	5，642
政府监督员及无线电官员协会	12，043
皇家税收检查员协会	2，486
文职与公共事业协会	226,461
文职人员工会	46,810
内地税收人员联合会	68,157
专业文职人员协会	98,867
监狱官员协会	21,745
文职与公务人员协会	105,320
总　　计	587,531

1．行业工会与专业工会　这是根据会员工作性质而划分的类型。前者多由政府雇佣的蓝领工人组成，如木匠工会、司机工会等；后者多由不同的专业性、技术性人员组成，如教师工会、警察工会、书记员工会等。这些是主要的工会类型。

2．全国性工会与部门性工会　这是依工会管辖会员范围而言，前者允许跨部委存在，后者只存在于本部委之中。

3．品位型工会　这是依工会会员的品位等级

而划分的工会。如高级文官工会、中级文官工会等。

工会的监控

文官工会监控政府人事管理活动主要是通过运用参与仲裁、罢工以及集体交涉中的协议和谈判等权利而进行的。

1. 协　议

协议是文官工会向政府表达自己要求的主要方式。当政府与文官工会之间就人事管理中的某些问题发生争议时，双方就举行平等的讨论，相互了解对方的观点，并争取达到妥协和一致。纠纷双方之所以能协议成功，关键在于双方之间彼此尊重。

典型的协议组织是英国的惠特利委员会，这是由政府和文官工会双方各出同等名额代表组成的协商机构，它有权就文官工作条件、服务待遇等方面的问题进行商讨。委员会决议能对政府的人事管理决策和执行发生重要影响。

法国的文职系统中也有类似于英国的协议制度，这种制度的工作机构也是由政府行政部门和文官双方代表联合组成，他们可以就人事管理活动

中的某些重大问题进行讨论，向政府提供咨询。从事这种工作的机构主要有三种：公职最高委员会、行政对等委员会和技术对等委员会。

联邦德国人事委员会在一定意义上也属于官方和职员之间的协议性组织。与英法两国不同，联邦德国人事委员会不仅是双方意见沟通的机构，还负有监督指导人事行政，参与制定某些管理细则以及审理公务纠纷上诉案件等职责。在此意义上，它不仅是一个协议性机构，还是一个实质性的人事管理机构。

2，谈　判

谈判是集体交涉权的又一种形式，同时也是公务员向政府表达自己要求一种重要方式。公务员工会可以就有关自己会员切身利益的某些问题与政府进行谈判，这种方式以美国和日本为典型。

谈判与协议是两种既相近又不同的方式，二者的区别主要在于：（1）协议是一种正规的经常性的沟通制度，并设有正式的协商机构；谈判仅是一种临时性的交涉。（2）协议是一种气氛比较平和的沟通方式，谈判是一种比较激烈的沟通方式。在实际中，协议比谈判更容易实现双方的妥协和协

调。

在美国，根据总统的行政命令及前文官委员会的规定，美国联邦政府的各行政部门及独立机构应当与雇员工会或雇员团体建立一种意见沟通的关系。这种关系表现为，政府机关应当承认雇员工会享有与政府进行谈判的权利。

在日本，公务员工会可以代表其成员就那些与服务条件有关的事项以及社交和生活上的某些事项与政府进行谈判。这种谈判并不含有订立契约的意思。

美日两国政府在承认公务员工会谈判权的同时，在工会组成、谈判内容等方面作了许多限制。尽管如此，工会通过谈判还是可以表达自己的一定要求，并在一定程度上起到监控政府人事管理活动的作用。尤其是在公共管理趋向于加强上下级之间的意见沟通、管理者应当设法诱导被管理者工作的积极性的今天，工会发表的意见更加受到重视。

3。罢　工

国家公职人员是否可以罢工，这是一个颇有争议的问题。如果把公职人员与政府之间关系作为一种雇佣关系的话，罢工就应是正常的事情；但是公

职人员是在国家政权机关里工作，从事的是公共事务管理，这种管理是不容中断的。这就是争议之所在。在实际中，西方国家对此没有统一规定，法国允许文职工会组织罢工；日本禁止文官罢工；美国中央政府雇员不得罢工，但某些州和地方政府允许罢工；英国对于这个问题根本就没有明确规定。这种区别的原因并不仅仅是理论之争，它还与各国政治文化和历史传统有关。法国之所以能在法律上承认公职人员的罢工权，与法国人民崇尚民主、自由，以及他们为之奋斗的历史传统有关。

罢工在文官工会监控政府人事管理活动的诸种方式中属于最激烈、最强硬的一种。由于它的进行会严重打乱政府工作秩序，具有较大的破坏性，所以深为政府方面所忌讳，同时，文官工会在行使这一权利时也总是非常慎重的。

4. 协理上诉与参与仲裁

一般地说，最容易引起争议的人事管理措施是那些纪律处分措施和其它带有惩罚性的管理措施。处于当事人地位的文官在不服这些措施管理时，有权利向有关的机构提出上诉。此时文官工会有责任协助或代理当事人进行诉讼，尽力维护当事人的合

法权益。

有些西方国家甚至还允许由政府和文官工会的联合协议机构直接参与处理公务纠纷案件。此时的工会代表能以与政府代表平等的身份参与仲裁公务纠纷，这显然打破了传统的“官方一统”的局面，在人事管理机构中确立了被管理者的发表言论的地位。这一方面有助于客观地审理案件，另一方面加强了文官工会监控政府人事管理活动的地位和作用。